

## Libros de Nueva Sociedad

*Demetrio Boersner:* Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia.

*Comisión Independiente sobre Programas Internacionales del Desarrollo:* Informe de la Comisión Brandt - Diálogo Norte-Sur.

*Julio Godio:* Historia del Movimiento Obrero Latinoamericano. Tomo I: Anarquistas y Socialistas, 1850-1918. Tomo II: Nacionalismo y Comunismo, 1918-1930. Tomo III: Socialdemocracia, Socialcristianismo y Comunismo, 1930-1980.

*Horst Heimann (editor):* Textos sobre el Revisionismo. La actualidad de Eduard Bernstein.

*Francisco Iturraspe (editor):* Participación, Cogestión y Autogestión en América Latina. Tomo I: América Latina, Argentina, Bolivia, Caribe y Centroamérica. Tomo II: Chile, Perú, Venezuela, Bibliografía y Glosario.

*Peter Luebbe (editor):* Kautsky contra Lenin.

*Samuel Lichtensztejn - Mónica Baer:* Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategia y política del poder financiero.

*Samir Amin, Andre Gunder Frank et al.:* Balance Crítico y Perspectiva. Diálogo Norte-Sur.

*Luis Vitale:* Hacia una Historia del Ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes a la crisis ecológica actual.

*Gonzalo Martner (coordinador):* América Latina Hacia el 2000. Opciones y estrategias (coedición con UNITAR/PROFAL).

*Enzo Faletto, Gonzalo Martner (coordinadores):* Repensar el Futuro. Estilos de desarrollo (coedición con UNITAR/PROFAL).

*Gonzalo Martner (coordinador):* El Desafío Latinoamericano. El potencial a movilizar (coedición con UNITAR/PROFAL).

# REPENSAR EL FUTURO

## Estilos de desarrollo

**Enzo Faletto - Gonzalo Martner**  
**Coordinadores**

**EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD**  
**UNITAR/PROFAL**

Primera edición 1986

## Índice

Prefacio ..... 7

### PRIMERA PARTE

Aspectos Generales ..... 11

*Gonzalo Martner:*

Los estilos de desarrollo en la agenda de discusiones .... 13

*Norberto González:*

La Cepal y el tema de los estilos de desarrollo ..... 17

*Norbert Lechner:*

Reflexiones sobre estilos de desarrollo y  
visiones del futuro ..... 25

### SEGUNDA PARTE

El estado actual del debate sobre estilos de  
desarrollo en América Latina ..... 29

*Aníbal Pinto, S.C.:*

Estilos de desarrollo: origen, naturaleza y  
esquema conceptual ..... 31

*Armando Di Filippo:*

Contribuciones latinoamericanas sobre estilos  
de desarrollo: reseña indicativa ..... 43

©1986 by Editorial NUEVA SOCIEDAD  
Apartado 61.712, Caracas 1060-A  
y UNITAR/PROFAL

Portada: Ortizpozo  
Redacción: Virginia Vidal  
Impreso en Venezuela  
ISBN 980-6110-02-3

*Enzo Faletto:*

Estilos alternativos de desarrollo y problemas de la estructura social latinoamericana . . . . . 53

*Miriam Krawczyk:*

Las mujeres latinoamericanas en el debate sobre estilos alternativos de desarrollo . . . . . 63

*Rodrigo Baño:*

Modelos de desarrollo y configuraciones sociales desde la perspectiva del conflicto . . . . . 73

### TERCERA PARTE

Nuevas áreas de discusión . . . . . 83

*Angel Flisfisch:*

Los estilos políticos y problemas de la democracia . . . . . 85

*Augusto Varas:*

Límites a las opciones de desarrollo: las políticas de defensa nacional . . . . . 97

*Sergio Bitar:*

La inserción de América Latina en la economía mundial. Riesgos y desafíos . . . . . 101

*Ricardo Ffrench-Davis:*

Neoestructuralismo e inserción externa . . . . . 115

Autores . . . . . 126

## Prefacio

El título de este libro bien habría podido ser “el tema de los estilos de desarrollo revisitado”. En efecto, se trata de una nueva incursión en un viejo tema, realizada por unos 50 científicos sociales, reunidos en una mesa redonda que tuvo lugar en Santiago de Chile, en la sede de la CEPAL a comienzos de 1986.

Ya habían transcurrido muchos años desde que Oscar Varsavsky, un científico latinoamericano, comenzara a emplear el concepto de “estilos de desarrollo” e iniciara la búsqueda de referencias conceptuales y, al mismo tiempo, emprendiera cuantificaciones de complejos procesos sociales, encaminados a la formulación de “proyectos nacionales de desarrollo”. Después de las experiencias del decenio del setenta y del primer lustro de los ochenta, se hacía necesario revisar los avances logrados y agregar nuevas áreas a la agenda de discusión sobre estilos. En verdad, el tema había quedado un poco oscurecido durante muchos años. Por un momento pareció que fuera compatible aumentar rápidamente el consumo y, a la vez, crecer sostenidamente; y también pareció que el secular estrangulamiento externo tendía a desaparecer. A ello contribuyeron abundantes recursos externos, provenientes de fuertes aumentos de las exportaciones tradicionales, del aumento persistente del precio del petróleo y de un endeudamiento externo sin restricciones.

Pareció, asimismo, que los viejos problemas estructurales de América Latina, de pronto perdían su vigencia, y lo que se hacía necesario era simplemente administrar con eficacia el corto plazo.

Sin embargo, el oscurecimiento producido por la abundancia y el manejo ligero de las políticas económicas de corte neoliberal, pronto conducirían a un penoso despertar. América Latina se había endeudado y abierto a una economía mundial, inestable e inhóspita, que a comienzos de los ochenta entró en una aguda recesión global. La

crisis puso al desnudo las imprudencias del pasado reciente, y mostró su vulnerabilidad, alzas de las tasas de interés para servir la deuda contraída, caída de los precios de los productos básicos, aumento del proteccionismo en el centro, y deterioro continuado de los términos del intercambio.

La crisis vino a cuestionar los estilos de desarrollo que se fueron imponiendo en la región, y que privilegiaron el consumo importado sobre el ahorro y la inversión domésticas, la exportación creciente con amplia liberalidad en la selección de las importaciones, el dismantelamiento de parte de la industria nacional, y otros aspectos.

Como dijera Norberto González, secretario ejecutivo de la CEPAL, la mesa redonda de Santiago tuvo una "gran importancia como una instancia para volver a poner en el primer plano el interés por el estilo de desarrollo y por el largo plazo".

Pero el tema de los estilos de desarrollo habría de plantearse, con toda su complejidad, en un ambiente regional bastante diferente al de los decenios anteriores. El tema apareció ligado ahora a temas nuevos que son de preocupación para los latinoamericanos. La región transita por una profunda crisis global, a la par que busca la manera de encaminar procesos de democratización. Estas cuestiones son esenciales para abordar los desafíos del futuro en la perspectiva de avanzar hacia una mayor autonomía, reorientar el desarrollo y establecer la equidad.

La mesa redonda realizó un amplio debate en torno a estas cuestiones, a partir de la realidad económica y social prevaleciente. Se hizo notar en la discusión que el carácter de la estructura social latinoamericana sólo era comprensible ahora a partir de las grandes transformaciones que han tenido lugar desde la mitad de este siglo. En este lapso, la población se ha duplicado y ha cambiado su composición. Se han producido cambios en las categorías de empleadores, gerentes profesionales y técnicos, y la heterogeneidad estructural contribuyó a una gran diversificación de los sectores laborales.

Hacia 1980, el producto interno bruto por habitante de la región casi se había doblado respecto al de 1960. Mal repartido, se fueron creando vastos sectores marginales, de manera que alrededor de un 35 por ciento de la población vive en la pobreza.

Para algunos, la sociedad latinoamericana ya sería demasiado compleja, demasiado articulada al sistema internacional, como para que puedan introducirse cambios en los estilos de desarrollo. Otros piensan que es urgente identificar los elementos de estilos de desarrollo alternativos, y crear así nuevas propuestas de transformación en el horizonte del año 2000. La mesa redonda dio, de esta manera,

amplia consideración al tema de los estilos alternativos de desarrollo, a su viabilidad, y a los problemas del conflicto y las nuevas formas de inserción internacional. En vista de que el contexto internacional será notoriamente menos favorable en el futuro, se subrayó la necesidad de volcar los esfuerzos de desarrollo "hacia adentro", basados en las potencialidades "endógenas" de la región, a fin de lograr un desarrollo autosostenido. La futura agenda de discusión habrá de enfatizar temas como la cooperación regional, la formación de un mercado latinoamericano ampliado, inscribiendo, a la vez, subtemas como las transformaciones en la estructura productiva, en particular en las relaciones industria-agricultura-servicios, la gravitación relativa del Estado y el mercado, buscando el adecuado equilibrio en la relación economías nacionales y regionales y su articulación externa.

Particular atención habría que dar al análisis de las potencialidades del Estado-Nación latinoamericano, verificar los elementos de la identidad cultural y proyectar una política global, para buscar la salida de la crisis actual y avanzar hacia las transformaciones necesarias para lograr un desarrollo más autónomo y equitativo.

Para el diseño de los caminos a seguir, se requiere un diálogo latinoamericano que integre los esfuerzos analíticos de economistas, sociólogos, politólogos, tecnólogos y demás científicos sociales, en la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo.

Este libro contiene una reseña de los planteamientos realizados en la mesa redonda en la que los participantes fueron: Armando Arancibia, director ejecutivo del Centro de Estudios Económicos y Sociales VECTOR, María Pilar Armanet, directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Irma Arriagada, de CEPAL; Rodrigo Baño, de FLACSO; Carmen Barros, del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile; Alvaro Briones, de VECTOR; Ricardo Cibotti, de CEPAL; Alfredo Costa-Filho, director de ILPES; Armando Di Filippo, de CEPAL; John Durston, de CEPAL; Ignacio Echeverría, de CEPAL; Fernando Fajnzylber, de CEPAL; Enzo Faletto, de CEPAL; Ricardo French-Davis, de CIEPLAN; Angel Flisfisch, de FLACSO; Rolando Franco, de ILPES; Norberto García, de PREALC; Norberto González, secretario ejecutivo de CEPAL; Horst Grebe, de FLACSO-Bolivia; Hernán Godoy, de la Universidad Católica de Chile; Clarisa Hardy, antropóloga; Henry Kirsch, de CEPAL; Miriam Krawczyk, de CEPAL; Eugenio Lahera, de VECTOR; Ricardo Lagos, economista; Norbert Lechner, de FLACSO; Francisco León, de ILPES; Javier Martínez, de SUR; Gonzalo Martner, de UNITAR; Sergio Molina, economista; Eduardo J. Morales, de FLACSO; Arturo Núñez del Prado, de CEPAL; Carlos Ominami, de

RIAL/CEPAL: Eduardo Ortiz, de VECTOR; Eduardo Palma, de ILPES; César Peláez, de CELADE; Darío Pavez, economista; Carlos Portales, de FLACSO/Chile; Joseph Ramos, de CEPAL; Flavio Rojas, de Duke University; Pedro Sainz, de CEPAL; Rolando Sánchez, de ILPES; Alexander Schejtman, de CEPAL; Héctor Soza, economista; Osvaldo Sunkel, de CEPAL; Ernesto Tironi, del Centro de Estudios de Desarrollo, CED; Eugenio Tironi, de SUR; Gabriel Valdés, abogado; José Antonio Viera-Gallo, del Centro de Estudios Sociales; Augusto Varas, de FLACSO; Jorge Weil, de la Universidad de París VIII, y John Wells, de PREALC.

El propósito de la reunión fue analizar los modelos de desarrollo vigentes en América Latina y examinar las opciones y modelos alternativos para enfrentar los desafíos del futuro. Se pretendió, asimismo, realizar un balance del estado de avance tanto conceptual como instrumental de la reflexión sobre esta materia realizada en centros académicos, institutos de investigación e instituciones internacionales. Se procuró, además, estudiar las nuevas preocupaciones que han surgido en el presente decenio, en particular la crisis latinoamericana, el endeudamiento, la democratización, la reindustrialización, los estilos culturales, la inserción internacional y la prospectiva.

En este volumen se incluyen algunos de los trabajos más relevantes presentados en la mesa redonda.

Enzo Faletto  
Gonzalo Martner  
Coordinadores

Santiago, abril 1986

## PRIMERA PARTE

### Aspectos generales

## Los estilos de desarrollo en la agenda de discusiones

*Gonzalo Martner*

El tema de los estilos de desarrollo tiene varios años de permanencia en la agenda de discusión en América Latina. Desde los trabajos pioneros emprendidos por Varsavsky en CENDES en los años sesenta, más tarde incorporados dentro de las preocupaciones de CEPAL y bajo la dirección de Aníbal Pinto y un equipo de trabajo, y más adelante bajo la División de Desarrollo Social, se ha avanzado mucho en la conceptualización de los estilos de desarrollo que han tenido vigencia y se han explorado criterios para construir estilos alternativos que implican cambios profundos en la economía y la sociedad.

Parece conveniente, a mediados del decenio de los ochenta, hacer un balance del estado de avance tanto conceptual como instrumental de la reflexión sobre esta materia en nuestra región.

Se trata, en suma, de retomar la discusión de un tema de penetrante vigencia, en una región que busca ansiosamente nuevos modelos de desarrollo a partir de los cuales construir un proyecto regional en la perspectiva del fin de siglo y comienzos de un nuevo milenio; como asimismo de proyectos nacionales, inspirados en el "esfuerzo propio" y en la movilización de los recursos nacionales y, sobre todo, en el potencial que ofrece la "masificación" de América Latina, cuya población será mayor a los 535 millones de habitantes en el horizonte del año 2000. Nuestro propósito es, en consecuencia, no sólo tomar nota del estado de situación del debate sobre estilos de desarrollo, sino avanzar resueltamente hacia diseños de lineamientos de acción futura.

El tema de los estilos de desarrollo aparece ahora ligado a nuevas áreas de preocupaciones como son la heterogeneidad estructural, el estancamiento del desarrollo latinoamericano, el peso formidable del

servicio de la deuda externa, el acentuado y silencioso proceso de transnacionalización de nuestras economías, los difíciles procesos de democratización que se encaminan, la reindustrialización, los estilos culturales, las modalidades de inserción internacional. El debate entre los científicos sociales latinoamericanos puede dar nuevas luces acerca de la viabilidad de modelos alternativos de desarrollo que incorporen sustantivos cambios en los estilos vigentes hasta comienzos de este decenio. Pensamos que un intercambio de opiniones entre científicos sociales y personalidades que han tenido responsabilidades en la conducción de políticas sociales, culturales y económicas en diversos países latinoamericanos, puede abrir nuevos horizontes a la reflexión y señalar nuevas áreas para la investigación académica y de entidades internacionales más adelante.

Una nueva área que deseamos en UNITAR impulsar con especial énfasis es la reflexión de estilos de desarrollo alternativo en la perspectiva de los desafíos futuros.

Hasta el presente, bajo el impulso de estudios de CEPAL, se han realizado diversos esfuerzos de "prospectiva". Los trabajos sobre proyecciones nacionales de la CEPAL iniciados en los cincuenta; los de ILPES sobre "estrategias de desarrollo y planificación" de los sesenta y setenta, y los trabajos sobre proyecciones demográficas de CELADE, constituyen una sólida base para continuar la reflexión sobre el futuro. La crisis de los ochenta y el probable estancamiento de este "decenio perdido" como lo llaman algunos, hacen necesario intensificar los trabajos prospectivos en la región con vistas a crear nuevas "visiones del futuro". Se necesita tomar nota del alcance y profundidad de los "desafíos futuros" y establecer "escenarios viables" que sirvan de fundamento a estrategias para enfrentar los obstáculos.

UNITAR, a través de su programa sobre el futuro, encamina esfuerzos tendientes a examinar los factores determinantes de la situación futura. Los factores que se examinan son de diversas clases. En primer término, se analizan la dotación de recursos humanos y naturales, sobre los cuales se puede construir el futuro; aquí estudiamos los recursos de tierra, energía, del subsuelo y otros, a fin de determinar la "vocación" de cada nación, subregión y la región en su conjunto; como, asimismo, las tendencias demográficas.

También se le da atención a los factores "macro-sociales" y le damos debida importancia a las tendencias que prevalecen en la articulación del tejido social latinoamericano; sin soslayar como se constituyen las formas de dominación para estructurar el sistema social de base. Debida importancia se da a la revolución informática y tele-

mática. Existe la conveniencia de superar la "insuficiencia de la información" y la penetración de "cortinas de información" que contribuyen a crear tinieblas sobre el funcionamiento de ciertos aspectos societales, dando origen a imprevisión, desorganización endémica, y demás aspectos que hacen nuestras sociedades vulnerables a intereses extranjeros. Estas influencias suelen de esta manera llegar a "controlar el futuro" de los desinformados. La respuesta frente a esta asimetría es rescatar para los latinoamericanos, la posibilidad de construir un futuro por ellos mismos; debemos, en suma, reclamar nuestra soberanía sobre el futuro.

Para ello se requiere montar un sistema de información que nos permita avanzar en el conocimiento de las situaciones prevalecientes y formular hipótesis prospectivas realistas y viables. Sólo así lograremos mejorar nuestra capacidad de negociación y hacer pesar el interés latinoamericano en el contexto mundial.

Pero, evidentemente, los factores macrosociales mencionados están relacionados con las políticas organizacionales. Los estudios del futuro han de interesarse, obviamente, por fenómenos como la transnacionalización, la militarización del sistema internacional, la carrera armamentista, la crisis del multilateralismo, la asimetría entre los procesos políticos y los económicos (por ejemplo, procesos de democratización convergentes con ciclos depresivos de la economía, endeudamiento, etc.), la crisis de confianza en la planificación global, entre otros factores.

Otro elemento determinante del futuro, es la preparación para enfrentar el mañana por parte de la población. Tenemos pocos expertos en prospectiva y en el diseño del futuro, carecemos de una metodología adecuada para el análisis latinoamericano, pese a los esfuerzos pioneros de Varsavsky, CENDES, CEPAL y el Club de Bariloche. Las grandes mayorías de latinoamericanos no son informados de su potencial futuro y difícilmente se movilizan.

Una onda de "pragmatismo" y "corto placismo" ha invadido la región y los estudios prospectivos han sido relegados a segundo plano. La preocupación por el mediano y largo plazo, aparece como un lujo prescindible para muchos de los escépticos que ha dejado como secuela este "decenio perdido".

No permitamos que el estancamiento prolongado nos lleve a "perder nuestro futuro", a seguir simplemente a la deriva. Retomemos la reflexión que iniciamos en el pasado. Restablezcamos la prospectiva como una herramienta en la toma de decisiones, incorporemos en ella estilos alternativos de desarrollo, profundizando los procesos de democratización y participación, introduciendo nuevas

políticas, basadas en un horizonte de futuro, con gran flexibilidad para llegar a la imagen-objetivo, con amplia base informativa, dando transparencia al comportamiento de nuestras sociedades y economías.

Estas visiones han de basarse en nuestra propia historia; debemos conocer las leyes que las rigen, sus regularidades y alteraciones y los ritmos posibles. El historicismo nos puede llevar a la formulación de mejores pronósticos, basados en la confianza de las regularidades. Propiciemos nuevos procesos de transformaciones estructurales y culturales derivados de la intervención del hombre en la arquitectura social, introduciendo cambios tecnológicos que aumentan la eficiencia del quehacer humano. Esta "modernización" ha de ser latinoamericana y ajena a hegemonías extra regionales.

## La Cepal y el tema de los estilos de desarrollo

*Norberto González*

La preocupación por el tema de estilos de desarrollo es por cierto muy antigua en América Latina; desde los años sesenta, con los trabajos pioneros de Varsavsky y de Ahumada en CENDES, ha habido un creciente interés y una actividad constante en esta materia, a la cual ha contribuido en forma importante la CEPAL y también el ILPES.

Por cierto que las consideraciones sobre el largo plazo y la evolución estructural de América Latina han estado presentes continuamente desde entonces en nuestras preocupaciones; esto se ha materializado en una serie de actividades, ya sea en aquellas vinculadas a la evaluación de la estrategia de desarrollo que dieron lugar a la discusión de aspectos de largo plazo histórico-prospectivo, como en las actividades en campos concretos como el medio ambiente, la industria, la agricultura, el desarrollo económico y el comercio.

Sin embargo, yo diría que en América Latina en su conjunto, la atención con respecto al largo plazo en alguna medida quedó oscurecida durante los años, que tal vez un poeta llamaría de la gran ilusión, de la segunda mitad de los años setenta y principios de este decenio. Durante estos años pareció que fuera compatible aumentar rápidamente y fuertemente el consumo y, al mismo tiempo, crecer también en forma dinámica; pareció que el estrangulamiento externo tendía a perder gran parte de su vigencia o aun a desaparecer. Para esto contribuyeron la superabundancia de recursos financieros externos, en contraste con los fondos tan escasos de los años cincuenta y sesenta, las altas tasas de crecimiento de las exportaciones que tuvieron algunos países latinoamericanos en un mundo en recesión en la segunda mitad de los años setenta, y el auge de los precios del petróleo que aumentó los ingresos de algunos países latinoamericanos.

Pareció también que los problemas estructurales durante este período tendían a perder parte de su vigencia, y que sólo era necesario administrar el corto plazo en forma eficiente y sensata para que estos problemas tuvieran una salida más o menos natural. Lo cierto es que, durante este período, la segunda mitad de los setenta, se comenzó a acumular la deuda extraordinaria de América Latina, la que después se convirtió en una espiral autoalimentada por el incremento debido a la acumulación de los intereses.

La crisis actual puso al desnudo en forma muy dramática las imprudencias de política económica interna que tuvieron lugar en algunos casos en América Latina y el impacto de los acontecimientos negativos externos (tales como la caída de términos del intercambio, las alzas de las tasas de interés y el aumento del proteccionismo). Pero esta crisis también dejó planteadas algunas interrogantes fundamentales sobre el estilo de desarrollo seguido por la región desde la Segunda Guerra Mundial. En efecto, en este momento es lícito preguntarse por qué a pesar de cuarenta años de crecimiento dinámico en muchos países, de un fuerte proceso de industrialización, de una notable modernización agropecuaria y urbanización, ciertos problemas fundamentales se mantuvieron con muy poco mejoramiento. Efectivamente, hubo pocas modificaciones: por lo menos en términos absolutos, en lo que hace al subempleo estructural, la marginalidad y la pobreza crítica, continuaron las diferencias enormes de productividad entre distintos sectores productivos —y aun dentro de un mismo sector—, persistió y aun se agravó en los últimos años la vulnerabilidad externa, se mantuvo la fuerte dependencia externa en materia tecnológica, productiva y comercial, para mencionar sólo algunos de los aspectos en que en medio de un panorama de avances notables también se ponen de manifiesto algunos rezagos muy importantes. Por esta razón, creo que tiene una gran importancia volver a poner en primer plano el interés por el estilo de desarrollo y por el largo plazo. Con un propósito semejante, la CEPAL organizó a fines de abril de 1985 una reunión en Santiago, para tratar de volver a discutir los problemas contingentes que enfrentan los países y los gobiernos en un contexto más amplio, de mediano y largo plazo, teniendo en cuenta la interdependencia que existe entre los enfoques de corto plazo y los problemas de largo plazo, es decir, los problemas estructurales.

Ahora bien, creo que al retomar el vivo interés por los estilos de desarrollo, tenemos que ubicar esta rica temática en las circunstancias actuales y absorber la experiencia que hemos acumulado al respecto. Los problemas en este momento, por cierto, no son exac-

tamente iguales que los de la década de los sesenta. Si bien algunos aspectos se han mantenido, otros presentan características diferentes; el tema de los estilos de desarrollo aparece ahora ligado a nuevas áreas de preocupación.

Por otra parte, al abordar la reflexión sobre los estilos, es necesario evitar dos simplificaciones igualmente inconvenientes. Por un lado, el pragmatismo inmediatista que opera sólo con una visión de corto plazo, lo que puede conducir a enfocar los problemas presentes sin un sentido de estrategia y sin objetivos de largo plazo, con lo que se corre el peligro de transitar de una crisis a otra y no resolver los problemas fundamentales. Las sociedades que han tenido éxito en crear patrones de desarrollo económico y social con algún contenido propio y con auténtica adaptación a sus realidades y necesidades específicas, han operado imprimiendo una orientación deliberada de los rasgos fundamentales de su evolución para hacerla converger con las metas que las mismas sociedades se fijaron. Por otra parte, es necesario evitar la simplificación de una especulación distante despegada de la realidad actual que distraiga la atención, desviándola hacia un futuro demasiado remoto, mientras otros construyen el verdadero futuro a través del manejo de situaciones actuales y la adopción de opciones concretas que condicionan ese futuro.

Creo que hay que construir el futuro avanzando desde la realidad actual hacia los objetivos de transformación de estructura productiva y de las relaciones externas, de obtención de una mayor equidad, de autodeterminación y de aumento de la participación y consolidación de la democracia. Desde este punto de vista, la discusión actualizada sobre estilos de desarrollo puede contribuir a seleccionar correctamente las opciones que permitan ampliar los márgenes de acción de la política económica y social, retomar el sendero del crecimiento a través de la reactivación económica, y preparar a la región para su inserción internacional en el mundo del futuro.

Para dar respuesta a estos desafíos, hay que considerar algunos puntos que son relevantes. En primer lugar, hay que tener en cuenta que en el futuro inmediato, y por un buen número de años, la recesión internacional y la fuerte deuda acumulada van a imponer restricciones adicionales a las políticas económicas en América Latina, que pueden acrecentar la dependencia y la vulnerabilidad externa.

En segundo lugar, es también necesario analizar algunas de las interrogantes que imponen las condiciones externas en que deberán moverse los países latinoamericanos. Las proyecciones indican que las tasas de crecimiento de los países desarrollados serán sensiblemente más bajas que en el pasado, lo que significa que los términos

del intercambio solamente se recuperarán lentamente, al mismo tiempo que la demanda para las exportaciones de América Latina crecerá también sólo en forma lenta; las tasas de interés probablemente se mantendrán por sobre los niveles históricos, al menos por un cierto plazo, y las corrientes financieras internacionales serán mucho menores que en el pasado.

Además, en el contexto internacional habrá que tener en cuenta las transformaciones institucionales que están teniendo lugar en el comercio internacional. Este ha pasado de estar regido por la cláusula de la nación más favorecida, que fue uno de los principios del GATT, a un comercio más administrado, con una erosión creciente del multilateralismo, con marcadas tendencias bilateralistas y con fuerte contenido de proteccionismo.

Por último, en el marco internacional, hay que tener en cuenta las transformaciones estructurales en curso en materia de tecnología y producción en los países desarrollados, que afectan fuertemente las ventajas comparativas de América Latina en sectores intensivos de mano de obra, en recursos naturales y en capital.

Los puntos señalados plantean obstáculos y limitaciones al desarrollo latinoamericano. Sin embargo, al mismo tiempo, esta situación abre posibilidades de acción que —si bien tienen márgenes limitados— es necesario utilizar. Estos márgenes pueden acrecentarse en el futuro, en la medida en que se manejen las estrategias y las políticas correctamente, para lo cual es de interés retomar algunos aspectos que han estado siempre presentes en la discusión sobre estilos de desarrollo.

Entre ellos, es de destacar en primer lugar, la vigencia de la preocupación por un estilo de desarrollo más austero, en el cual la recesión internacional y el peso de la deuda externa impondrán pautas de consumo que no podrían ser imitativas de aquéllas de los centros y, sobre todo, que deberán necesariamente ser menos dispendiosas.

Otro tema que estuvo siempre presente en la discusión sobre estilos de desarrollo es el relacionado con la creatividad. Para hacer frente a las transformaciones tecnológico-productivas en curso en los países desarrollados, la región deberá gestar un desarrollo tecnológico original que esté vinculado estrechamente con sus necesidades y su dotación de recursos, adaptando creativamente la tecnología a las condiciones locales y a los requisitos del desarrollo nacional.

Por último, es necesario señalar la preocupación por el aprovechamiento racional de los recursos naturales mediante una gestión ambiental adecuada y la prevención o corrección de su deterioro, así como el de su base ecológica que han estado presentes en la discu-

sión sobre estilos de desarrollo.

Cabe entonces formular la pregunta de cómo avanzar hacia la superación de la crisis cambiando el patrón de desarrollo, usando al máximo las posibilidades de mejoramiento y potencialidades del mismo, preparándolo para competir mejor en la economía del futuro, con el debido realismo que imponen las restricciones y condiciones que tendremos que enfrentar en los próximos años, en lo que resta de este decenio y en parte del decenio próximo.

En este período, seguirán siendo vigentes los objetivos fundamentales que pueden establecerse para el desarrollo. Estos estarán centrados en la transformación de la estructura productiva y el crecimiento, la equidad en la distribución de las cargas y los beneficios del proceso de desarrollo, el logro de una creciente autodeterminación y de una mayor participación, junto con el afianzamiento de la democracia.

A mí no se me oculta la gran dificultad para perseguir todos estos objetivos en forma simultánea; resulta difícil tratar de satisfacerlos todos, paralelamente, en la misma proporción. Por otra parte, creo que es también difícil centrar la atención en uno solo de estos objetivos, como el único prioritario, olvidándose de los demás sin establecer, por lo menos, escalones o logros mínimos para cada uno de los otros objetivos que no reciban la primera prioridad en un período histórico determinado. A veces estos objetivos son complementarios entre sí, en el sentido de que perseguir uno ayuda a la obtención de otro, pero a veces son competitivos y es inevitable abordar la discusión sobre la forma de conseguir la combinación de objetivos que un país se fije en un período determinado.

Por otra parte, se deben tener en cuenta las posibilidades y límites reales que se presentan en una sociedad para el cambio de estilo de desarrollo en un período histórico determinado. Estas posibilidades, por supuesto, no son iguales de un país a otro. Existen casos de países en que se pueden realizar transformaciones más profundas en una etapa histórica determinada, dentro de los parámetros fundamentales del comportamiento social; mientras que en otros casos, en un período dado, los límites son más estrechos. Sin perjuicio de los límites al cambio que, prácticamente, se dan en todos los casos, debemos señalar que hay posibilidades y márgenes para realizar transformaciones de distinta magnitud.

Pueden ser mencionados, aunque sea en forma muy rápida, algunos de los puntos fundamentales que habrá que tener en cuenta en esta tarea de definición de estrategias y políticas para los próximos años. En primer lugar, se debe considerar la creación de ventajas

comparativas dinámicas, teniendo en cuenta las transformaciones en curso en los países desarrollados. En este aspecto, la innovación y la creatividad, en las que ponían tanto acento el CENDES y los trabajos de la CEPAL en los años sesenta, tienen una importancia renovada, todavía mayor que en el pasado, puesto que solamente basándonos en la capacidad creativa de la región podremos lograr una ubicación razonable en la economía internacional. Además, el logro de una inserción adecuada de América Latina en la economía internacional habrá que buscarlo mediante el manejo correcto de los aspectos institucionales y, sobre todo, en el ejercicio de un poder de negociación regional en materia de relaciones internacionales.

En segundo lugar, creo que es pertinente revisar a fondo la estrategia de desarrollo industrial y agropecuaria del pasado sin prejuicios, tratando de actuar con mente fresca, evaluando aciertos y errores para ver en qué medida las estrategias del pasado deben ser modificadas, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias. Un aspecto importante en esta modificación tendrá que estar vinculado al logro de un mejor resultado en materia de ocupación y una disminución de las diferencias de productividad entre sectores y aun dentro de un mismo sector. Estos fueron también aspectos que recibieron atención preferente en los trabajos sobre estilos de desarrollo en los años sesenta. En la agricultura esto puede implicar, entre otras cosas, una revisión de las políticas tecnológicas de modo tal que se permita un mejor rendimiento por hectárea, en vez de poner solamente el acento como se puso en algunos períodos en el mayor rendimiento de la mano de obra, hecho que contribuyó a desplazar, mediante una mecanización muy fuerte, mano de obra hacia las ciudades sin que la industria estuviera en condiciones de absorberla productivamente. Asimismo, habrá que poner más acento que en el pasado en los problemas y políticas relativas a la agricultura campesina.

En cuanto a la industria, para mencionar sólo un tema de los varios que hay que tener en cuenta, es necesario procurar dar un mayor énfasis a la pequeña y mediana industria que puede contribuir a combinar ocupación con eficiencia.

Pero al mismo tiempo que deben ser considerados los problemas específicos de la industria en la agricultura, habrá que preocuparse por una mejor articulación entre la industria, la agricultura y la minería; exportar productos básicos con mayor valor agregado, no sólo puede ayudar a obtener más divisas por unidad de producto y a penetrar mejor en mercados internacionales, sino a obtener un mayor efecto dinámico de la explotación de los recursos naturales sobre la econo-

mía en su conjunto. La mejor articulación de los servicios con la industria y la agricultura, es otro tema de gran importancia. En los últimos años, pareció que los servicios podían ser sustitutos de la industria en la agricultura, y se cometieron en ese sentido algunas exageraciones. Por otra parte, es necesario señalar que ciertos servicios, prestados en forma eficiente, son un complemento que puede ayudar a ser más competitivo en la producción y en la exportación de bienes.

También es de destacar la gran importancia de una mejor articulación de la industria y la agricultura con la tecnología. Las políticas tecnológicas han estado bastante divorciadas de las políticas industriales y de las políticas agropecuarias, cosa que es altamente indeseable; por lo tanto, sería sumamente pertinente revisar estas políticas para que, a través de una vinculación más explícita de estos aspectos, se contribuya a elevar la competitividad en forma que la capacidad de innovación se traduzca en reducción de costos y en diversificación de bienes.

Un tercer aspecto importante se refiere a la formación de capital. En los próximos años, la región tendrá que depender mucho más de sus propios recursos. Para hacer frente a este desafío — como hemos señalado — es necesario retomar uno de los temas centrales de la discusión sobre estilos de desarrollo, que es aquél relacionado con un consumo menos imitativo. La exacerbación del consumo en la segunda mitad de los años setenta acentuó los problemas que ya existían en esta materia. También hay que señalar la mejor canalización de la inversión, asignando gran importancia al disciplinamiento de los sistemas financieros internos, para lo cual en algunos casos es necesario introducir reformas en los mismos y asegurar que los fondos se orienten en forma adecuada.

El cuarto aspecto estaría relacionado con el Estado y las políticas económicas. Hay que buscar una complementación adecuada entre el sector público y el sector privado, evitando un falso dilema entre estos dos aspectos, articulándolos entre sí para perseguir ciertos objetivos internos y externos del desarrollo económico y social.

Al mismo tiempo, es necesario pensar cómo preparar mejor al Estado y a las empresas públicas para enfrentar las tareas que tendrán que cumplir en este período. La formulación puramente keynesiana de las políticas económicas será insuficiente y, por otra parte, las políticas neoclásicas han mostrado claramente las limitaciones y los problemas que pueden acarrear. Por eso, creo que los equilibrios globales requeridos para la estabilización y el ajuste en el sector fiscal, monetario y de balance de pagos, tendrán que compatibilizarse con una reactivación de las economías y con ciertos objetivos

de desarrollo económico y social. Entre estos objetivos podrían estar el logro de un mayor nivel de empleo; la satisfacción de necesidades básicas de grupos marginales; las transformaciones de la estructura productiva que es necesaria para competir internacionalmente; la promoción de exportaciones requerida para abrir mercados externos; y la distribución equitativa del peso del ajuste, de modo que éste no sólo recaiga sobre los salarios y sobre el sector fiscal, como en algunos casos ha ocurrido en el pasado. Las políticas públicas para esto tienen que ser diferenciadas. Se pueden cortar los gastos de menor prioridad para sacrificar menos o, en lo posible, no sacrificar aquéllos que tienen una prioridad mayor por razones económicas o sociales.

También será necesario ordenar el funcionamiento de las empresas del Estado para hacerlo compatible con las restricciones globales que van a seguir operando, y para hacer que su acción esté orientada más claramente hacia los objetivos de reactivación y desarrollo.

Por otra parte, creo que será sumamente importante revisar los sistemas internos de bienestar social que están en crisis en muchos países del mundo, y que también lo están, en algunos casos, en ciertos países de América Latina, tanto en lo que hace a las pensiones de vejez como a las prestaciones de salud y educación, a las políticas para atender la marginalidad, etc.

En esta visión rápida, he señalado sólo algunos de los temas incluidos en la antigua discusión sobre estilos de desarrollo, que me parecen particularmente relevantes en esta etapa del desarrollo de la región.

En síntesis, quiero concluir diciendo que debemos prepararnos para un período en que habrá que operar en un contexto de restricciones, en el que la imaginación, la creatividad y el uso pleno del potencial de la región tendrán papeles fundamentales. Durante los próximos años, la articulación adecuada del corto con el mediano y largo plazo deberán permitir el funcionamiento de las economías a lo largo de un sendero de equilibrio, con la reactivación de las mismas y con la obtención de los objetivos fundamentales del desarrollo económico y social.

La discusión sobre los estilos de desarrollo adquiere gran actualidad y vigencia para aclarar estos temas.

## Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones del futuro

*Norbert Lechner*

Hoy es casi un lugar común hablar de una "crisis de proyectos". Después de los años sesenta y setenta, volcados al futuro y, por lo tanto, con una perspectiva optimista no sólo acerca de la sociedad por hacer, sino, ante todo, acerca de la capacidad misma de construir un nuevo orden, después de dos décadas de fracasos, aquella época nos resuena hoy como el apogeo final, retrasado, de la idea de progreso. En ningún país el fracaso de esa visión heroica, casi prometeica, del desarrollo está tan a la vista como en Chile. Ni las políticas desarrollistas de Frei, ni las reformas socialistas de Allende ni las medidas neoliberales de Pinochet cristalizaron en un proceso de transformación social, *sostenido y estable*. No es que no hubiese habido cambios. Los hubo y muchos de ellos radicales. Pero eran —usando términos historiográficos— más eventos que procesos. Vivimos hasta hoy, y de modo cada vez más dramático, el tiempo como una secuencia de acontecimientos coyunturales que no alcanzan a cristalizar en una "duración", un período estructurado de pasado, presente, futuro. Vivimos un *presente continuo*. Esta situación configura el polo opuesto a la situación supuesta en los "estilos de desarrollo". Aunque menos brusca, la experiencia de los otros países de la región no es muy diferente. Ni el supuesto "milagro económico" de los militares brasileños o las reformas populistas de los militares peruanos, ni siquiera los recursos extraordinarios que en su momento ofreció el petróleo a los gobiernos de México y Venezuela, se tradujeron en un "estilo" consolidado. No me refiero solamente a la ya proverbial inestabilidad política del continente. A esta característica que, golpe a golpe, no podemos olvidar, se agrega un rasgo novedoso: ninguna experiencia logra crearse, más allá de la retórica del momento, un horizonte de

futuro. Incluso países con un orden social relativamente estable, como pueden serlo Costa Rica o Cuba, se enfrentan a la ausencia de futuro. Hay proyecciones, pero no proyecto. No tienen “modelo de futuro”, por lo cual tampoco tienen futuro como “modelo de desarrollo”. En cuanto el desarrollo pierde perspectiva, se restringe a un presente recurrente, el futuro a su vez queda restringido a un “más allá”: el mesianismo es la otra cara del presente continuo.

Tal vez la crisis de proyectos en América Latina sea hoy más notoria porque se inserta en un contexto mundial que potencia el presente como único tiempo disponible. El hecho es lamentado y festejado. Hay quienes critican la falta de una perspectiva que nos ofrezca los criterios para elegir deliberadamente nuestro futuro; hay quienes elogian la liberación de una previsión omnipresente, un destino ineludible que no dejaba espacio a la experimentación, la aventura y la innovación. El hecho es que nos encontramos cara a un tiempo sin horizonte; sea que hablemos de un futuro radicalmente abierto en tanto “todo es posible”, sea que, más críticos, tomemos conciencia de la pérdida de futuro, precisamente a raíz de aquél ensimismamiento en un presente continuo.

En el campo cultural, el fenómeno ha sido tematizado en el debate sobre la posmodernidad. La discusión constata, para bien o para mal, la erosión de los referentes colectivos, de las normas éticas y los criterios estéticos, el desvanecimiento de las emociones, la desaparición de la distancia histórica (memoria) y crítica (vanguardias intelectuales), su reemplazo por la ironía o directamente el cinismo y, por otra parte, una recomposición del orden de las cosas como simulacro o simple “collage”. En fin, se constata, justamente porque “todo vale”, *everything goes*, un vacío. Quizá sea emblemática la figura del esquizofrénico que destaca Jameson (1). Podemos entender la pérdida de identidad que caracteriza a la esquizofrenia como el resultado de una experiencia desarticulada en que los diferentes elementos aislados, desconectados, discontinuos no pueden unirse en una secuencia coherente. El esquizofrénico no conoce un “yo” en el sentido que nosotros le damos, porque “carece de nuestra experiencia de la continuidad temporal y está condenado a vivir en un presente perpetuo con el que los diversos momentos de su pasado tienen escasa conexión y para el que no hay ningún futuro concebible en el horizonte”. En ausencia de un sentimiento de identidad que persista a lo largo del tiempo, el esquizofrénico no sólo es nadie, sino que

(1) Frederic Jameson: “Posmodernismo y sociedad de consumo”, en Hal Foster y otros: “La posmodernidad”. Editorial Kairos, Barcelona, 1985, p. 177

tampoco hace nada, puesto que tener un proyecto significa ser capaz de comprometerse a una cierta continuidad. Al romperse las continuidades temporales mediante las cuales nosotros seleccionamos y ordenamos los distintos aspectos de la vida, la visión del mundo deviene indiferenciada. El esquizofrénico no “filtra” el presente dado, por lo que tendrá una experiencia mucho más intensa, pero finalmente abrumadora. Se vive intensamente el instante, pero al precio de petrificarlo.

Introduzco estos comentarios aparentemente laterales porque creo que apuntan a dos aspectos centrales de una discusión sobre “estilos de desarrollo”. En primer lugar, llaman la atención sobre la precariedad del tiempo. No disponemos de un concepto fuerte de tiempo, capaz de estructurar pasado, presente, futuro; no compar-timos similares horizontes de temporalidad y, además, nuestra conciencia del tiempo se muestra volátil, resultando sumamente difícil acordar plazos y sincronizar expectativas. En resumen, nuestras capacidades de calcular y controlar el tiempo son muy débiles.

En segundo lugar, la incertidumbre acerca del futuro (de la noción misma de futuro) deja traslucir las crecientes dudas sobre nuestro poder de disposición social y político. ¿Qué grado de incidencia real, de control racional y efectivo sobre los procesos sociales tiene el hombre? Quedan lejanos los días en que la humanidad se sentía llamada a crear el mundo a su imagen con tal de conocer y saber usar las leyes que gobiernan al mundo. Hoy, aun formulaciones más cautas de la consigna a “transformar el mundo” despiertan reacciones escépticas. No hay que llegar al extremo de un Hayek solicitando “deshacernos de la ilusión de que podemos crear deliberadamente el futuro de la humanidad” (2). Pero el ataque neoliberal ya no solamente contra la intervención estatal, sino contra la idea misma de la soberanía popular, es un signo de la época. La fe que depositáramos antaño en la fuerza de la voluntad política se ha diluido. No sólo desaparece el voluntarismo; se tiende a restar importancia a toda acción política. La política aparece como irrelevante, sin interés, pues no cambia nada. La sociedad latinoamericana ya sería demasiado compleja, demasiado entramada en un contexto internacional demasiado rígido, como para que pudieran introducirse cambios mayores; incluso un gobierno progresista tendría que contentarse finalmente con algunos cambios de tipo simbólico. No obstante los errores de este apoliticismo emergente, cabe

(2) Friedrich Hayek: “El ideal democrático y la contención del poder”, en Estudios Públicos 1, Santiago, 1980, p 75

reconocer —de acuerdo a las experiencias que están teniendo los nuevos gobiernos democráticos en la región— los estrechos marcos de la acción política. Las decisiones gubernamentales parecieran tener que ver más con las rutinas administrativas y las inercias estructurales que con medidas innovadoras. No se desprenden de un proyecto, ni siquiera de un programa, sino que resultan más bien el efecto no intencional de requerimientos contradictorios. Quiero decir: aquellos procesos, visualizados por Max Weber, de racionalización y burocratización que subyacen a la experiencia europea de la “crisis del Estado de bienestar keynesiano” y de la “ingobernabilidad de la democracia” parecieran presentarse ahora también en América del Sur como tendencias irreversibles.

No pretendo hacer de lo existente lo necesario, ni propongo cancelar la pregunta por lo posible. Por el contrario, deseo sugerir un debate en profundidad precisamente sobre las “condiciones de posibilidad” de un cambio del estilo de desarrollo”. Tal vez ni la precariedad del tiempo ni la improductividad de la política sean elementos constitutivos de una “onda larga”, sino síndrome de un “compás de espera”. Sin embargo, son asuntos que, de ser correcta mi intuición, cuestionan los supuestos sobre los cuales descansan los “estilos de desarrollo”. Si no pudiéramos apoyarnos en una noción de tiempo como un proceso productivo que aborde el futuro como un posible presente y el presente venidero como un futuro actual, o sea, una posibilidad imaginada desde ya; si tampoco pudiéramos pensar ya la política como un proceso productivo que conserva o transforma determinado estado de cosas, entonces, creo yo, faltarían las condiciones para enfocar los desafíos del futuro de América Latina en el marco conceptual de los “estilos de desarrollo”.

## SEGUNDA PARTE

### El estado actual del debate sobre estilos de desarrollo en América Latina

## Estilos de desarrollo: origen, naturaleza y esquema conceptual

*Aníbal Pinto S.C.*

Estas notas sumarias tienen por objeto exponer algunos elementos básicos sobre el tema que se discierne en las aproximaciones de la corriente Varsavsky-CEPAL. Se intenta, sobre todo, acotar un campo muy dilatado y expuesto a distintas interpretaciones, de manera de aquilatar y facilitar el empleo de la categoría “estilos de desarrollo” en el análisis de los problemas y la dilucidación de las opciones que encara América Latina.

Es fácil darse cuenta de que el escenario de los años setenta y su turbulenta prosecución en la década actual difieren substancialmente del “tiempo histórico” en que fue emergiendo y cristalizándose el enfoque sobre estilos, que se extiende a **grosso modo** desde la post-depresión en los años treinta hasta comienzos de los años sesenta. En verdad, la primera formulación explícita se realiza hacia el final de esa década, en el CENDES de Venezuela, como se recordará en el texto. ¡Cuánto ha cambiado nuestro mundo desde entonces! Y no es el caso recapitular los distintos y bien lamentables episodios que se han sucedido en el intertanto, hasta llegar a lo que se ha llamado una aparente “crisis de futuro”.

Esa transformación preocupante tiene importancia para el asunto que nos interesa. Porque lo cierto es que —a la distancia— los trabajos pioneros hoy parecen transpirar cierto optimismo respecto a la viabilidad de promover mudanzas significativas en las direcciones deseadas (mayor equidad, autonomía nacional, potenciamiento de fuerzas productivas para darles una base material) dentro de los mar-

cos institucionales y estructurales existentes. Las apreciaciones en este recodo seguramente serían más pesimistas o, puesto de otra manera, con mayor exactitud, se tendería a prestar una atención preferencial a esos encuadramientos y a las transformaciones que ellos reclaman para reanudar y hacer posible el avance hacia los objetivos matrices privilegiados. Esta debería ser la preocupación, creo, de los exámenes actuales y futuros del tema.

Como un anticipo o pie de partida para esas reconsideraciones hemos creído de utilidad intentar una presentación de los antecedentes principales sobre el origen, naturaleza y esquema conceptual de esa huidiza categoría que es la de "estilos de desarrollo". Reconocidas sus limitaciones —y también las posibilidades de sobrepasarlas— queda en pie la justificación de que seguimos con un déficit de enfoques globales o relativamente comprensivos después de las crisis sucesivas del "crecimiento", el "desarrollismo" y la importación ideológica a ultranza. Desde este ángulo, los trabajos sobre estilos podrían entenderse como otro episodio en la búsqueda de categorías más apropiadas para dar cuenta de la naturaleza y complejidad de los procesos de cambio económico-social.

No han faltado quienes —a veces con razón— han criticado la sucesión de términos en boga como artificio verbal para vaciar vino viejo en odres nuevos. Sin embargo, sería difícil restar importancia, por ejemplo, a la relegación del otrora dominante "crecimiento" en aras del más sustantivo "desarrollo", si bien éste último también haya sufrido su correspondiente desgaste, como para transformar el "desarrollismo" en algo poco respetable. Así y todo, ni siquiera estas categorías han perdido por completo sus dosis significativas de validez. Han perdido, pero como ingredientes subordinados dentro de contextos que se suponen más comprensivos y valederos. Uno de éstos es el de estilos.

¿Qué es lo que hay detrás de esa búsqueda cuando ella rebasa lo puramente formal? Evidentemente, un empeño por integrar más (u otras) dimensiones en el examen de la mutante realidad social, moderado por la cautela respecto a una excesiva abertura del abanico, tanta que resulte muy difícil o imposible deducir juicios interpretativos y/o normativos respecto a los fenómenos socioeconómicos que interesan.

## ORIGEN Y SIGNIFICADOS DEL TERMINO

Para entrar a este tema es evidente que se requiere un esclarecimiento previo del propio concepto de estilos de desarrollo. Un es-

fuerzo en ese sentido se realizó en trabajos anteriores (1). Pero antes de retornar a y desenvolver esa exploración parece conveniente llamar la atención, aunque sea brevemente, sobre sus orígenes y ambigüedad, tanto más cuanto este segundo aspecto gravita manifiestamente en los exámenes actuales.

Fue el maestro Medina Echevarría quien llamó la atención sobre su pasado al recordar que "hace ya muchos años que la teoría interpretativa de los 'estilos económicos' se puso en circulación en penetrantes estudios de la realidad europea" (2). En una de las pocas obras editadas en América Latina sobre la materia puede hallarse un recuento de esos empeños y de las visiones al respecto (3).

No cabe aquí recapitular esa historia, que se habría abierto a fines del siglo XVIII y que seguiría desplegándose a través de una cadena de nombres ilustres: Hegel, Saint Simon, Marx, Comte, List, Hildebrand, Weber, Sombart y muchos otros. Refiriéndose a ella, Muller-Armack sostiene que fue necesario "un trabajo preparatorio de casi 100 años para volver a reunir a comienzos del siglo actual lo que se había separado en el siglo XIX: la consideración sintética de la historia y la investigación empírica" (4).

El juicio del autor sin duda exagera ese proceso de decantación y su propia obra es una clara demostración, ya que está muy lejos de conformar un marco conceptual satisfactorio. En el hecho, el término mismo cayó en desuso, aunque continuara viva la preocupación en torno a la materia.

Esa dispar y hasta contradictoria evolución se explica en gran parte por la complejidad intrínseca de la categoría. Por de pronto, como señala el propio Muller-Armack, "de la reflexión sobre el arte ha tomado la economía política el concepto de estilo... Estilo es, pues, la expresión y actitud que se manifiesta en las más diversas esferas de la vida de una época. En un sentido parecido, hablamos de estilo económico allí donde las formas de manifestación de los fenómenos en la esfera de lo social y económico expresan un carácter unitario" (5).

Desde un ángulo más concreto —y constriñendo la riqueza de la discusión— resulta claro que en ella resaltan y se entremezclan dos

(1) En *El Trimestre Económico*, núm. 179, 1980; y en *Revista de la CEPAL* núm. 1, 1976

(2) Véase del autor: "América Latina en los escenarios posibles de la distensión". *Revista de la CEPAL* núm. 2, 1976, p. 30

(3) Véase, A. Muller-Armack: "Genealogía de los estilos económicos". Fondo de Cultura Económica, México, 1967

(4) *Idem*

(5) *Idem*

ópticas: la de "formaciones históricas" y las de "etapas", consideradas y combinadas de muy variadas maneras. El esquema marxista (seguramente el más comprensivo y debatido), como los de List o Hildebrand, privilegian la base productiva o material, en tanto que otros —como los de Hegel, Saint Simon o Comte— destacan aspectos y secuencias referidas al plano filosófico, cultural y/o religioso.

Sea como fuere, conviene recordar aquí, por su captación de lo esencial y por lo que guía en la búsqueda actual, la reflexión del maestro Medina Echavarría, en el sentido de que los estilos "no son construcciones abstractas puestas un buen día en movimiento sino *configuraciones abstractas del proceso histórico* (subrayado por mí), que se encuentran ahí visibles y operantes como imperiosa presencia. Fragmentos de la realidad histórica que los encarna ofrecen opciones limitadas en determinados momentos, difícilmente superables con la construcción analítica de lo que parece posible" (6).

No corresponde aquí abundar sobre el asunto, por falta de competencia y por escapar al objeto de estas reflexiones. Convendría anotar, sin embargo, que la consideración retrospectiva y el testimonio del presente han puesto en jaque toda apreciación simplista de esos enfoques, sin negar sus elementos de mayor o menor validez a altos niveles de abstracción o en dilatados horizontes temporales. La persistencia, heterogeneidad y excéntricas "modernizaciones" de comunidades tradicionales (por ejemplo la teocracia republicano-parlamentaria del Irán petrolero post-Sha, para recordar un "caso límite") o la coexistencia durable de estructuras y modalidades correspondientes a diversas formaciones históricas (v. g. India), obligan a rechazar cualquier esquematismo al respecto.

Por último —y reforzando lo anterior— sería útil subrayar un aspecto poco atendido en estas discusiones, cual es la perspectiva *eurocéntrica* que las domina. A pesar de esfuerzos y aportes para universalizarla, es evidente (como explicable) que sus categorías están básicamente enraizadas en la evolución y experiencias del occidente europeo.

#### APARICION DEL TERMINO EN LA ESCENA LATINOAMERICANA

El término estilos de desarrollo aparece en América Latina sólo a mediados de los años 60 y está indisolublemente vinculado a un au-

(6) Pinto, op. cit. (nota 2)

tor: el cientista argentino Oscar Varsavsky, y a una institución: el CENDES, de Venezuela, en su fase fundacional, bajo la dirección del chileno Jorge Ahumada, que había sido antes jefe de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Su "bautizo" latinoamericano fue un artículo aparecido en la revista *El Trimestre Económico* Nº 144, México, 1969 (7).

No es fácil exponer la substancia del enfoque de Varsavsky, de enorme riqueza multidisciplinaria, correspondiente a su evolución profesional y a sus preocupaciones sociales (8).

Así y todo, sus diversos trabajos permiten relevar sus principales elementos.

Destaquemos, por de pronto, lo referente a la propia noción de estilo. No escapa al maestro argentino su ambigüedad o la variedad de acepciones que puede barajarse al respecto. En una de sus últimas obras, junto con señalar que "aplicamos ese nombre (...) para individualizar cualquier etapa, de cualquier sociedad, que nos parezca útil como experiencia comparativa con la que deseamos", señala que sus características "definen el modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad". Y agrega que el concepto de estilo "tiene en principio un alcance muy amplio y puede coincidir con términos más clásicos, como 'cultura', 'modo de producción', 'sistema', 'régimen', 'estructura socioeconómica', 'modelo', etc., etc." (9).

Sin enfrascarse en estas distintas apreciaciones, va directamente a lo que en verdad le interesa, que son las "acciones políticas y los estudios que ellas requieran para la *construcción* de una sociedad de características *deseables*". De este modo, "definir un estilo de desarrollo o proyecto nacional significa establecer, para cada grupo social y a lo largo del horizonte elegido, el grado en que la sociedad se propone satisfacer cada una de las necesidades de todo tipo —materiales o no— de los miembros de esos grupos" (10).

De esta perspectiva deriva su exposición y cotejo de las principa-

(7) Véase referencia a este trabajo en A. Pinto: *El Trimestre Económico*, op. cit.

(8) Como se indica en una de sus obras: *Hacia una política científica nacional*. Ediciones Periferia, Argentina, 1972: "De la ciencia aplicada pasó a actividades teóricas, primero en física cuántica y luego en diversas ramas de la matemática pura, como topología, lógica algebraica y análisis funcional hasta que en 1961, creyendo contar con suficiente base científica, comenzó a tratar de utilizarla en problemas de la realidad social"

(9) Véase: Oscar Varsavsky: *Marco histórico constructivo, para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1975

les opciones o estilos que discierne frente a la realidad latinoamericana y que cataloga como “creativo”, “consumista” (que equipara al “desarrollismo capitalista”) y “autoritario” (que también denomina como “despotismo” o “fascismo pobre”).

En la evolución del enfoque sobre estilos de desarrollo en América Latina (y conviene subrayar este *locus*) se han privilegiado y conjugado tres dimensiones, y en este caso el orden de los elementos ciertamente es primordial para la naturaleza del producto.

La escala jerárquica está encabezada por la cuestión de la *equidad* y más específicamente por el grado en que se satisfacen las necesidades básicas de la mayoría de la población. En otras palabras, lo que interesa primordialmente es definir *para quiénes* se produce, lo cual por derivación, envuelve una opción respecto a *qué* se produce. Se volverá sobre el asunto más adelante, pero cabe anticipar que esta preferencia —aparte de sus razones éticas— se ha decantado a la luz del tipo de crecimiento relativamente rápido, pero claramente desigual y —más que eso— “marginalizador” que ha caracterizado a América Latina.

El segundo elemento se vincula al necesario *potenciamiento de las fuerzas productivas*, entendido no solamente en el sentido convencional y cuantitativo del crecimiento *strictu sensu*, sino principalmente en el cualitativo de un proceso que implica transformaciones promovidas por la difusión generalizada del progreso técnico y de los cambios correlativos en la estructura de la producción y del empleo (11).

De similar calibre es el tercer aspecto que se identifica con el logro de *un máximo de autonomía o poder de decisión nacional* den-

(10) Véase: Oscar Varsavsky: “Largo plazo, ¿un solo estilo?”. El Trimestre Económico, núm. 152. En su enumeración de necesidades o características enumera las siguientes, que testimonian la amplitud de su enfoque: 1) participación; 2) solidaridad; 3) motivaciones más estimuladas; 4) nacionalismo; 5) creatividad; 6) nivel de vida; 7) integración social; 8) condiciones de trabajo; 9) seguridad (se refiere a lo social); 10) derecho de las generaciones futuras; 11) educación; 12) producción; 13) empresas y otras instituciones; 14) actividades políticas; 15) libertades individuales

(11) En algunas aproximaciones preliminares (v.g. en el Estudio económico de América Latina, 1970, Segunda Parte) se asocian los objetivos de crecimiento dinámico y estabilidad. Con posterioridad, sin embargo, se prescindió del segundo en la categorización por considerársele una condición o medio favorable o necesario respecto al primero y no como un fin en sí mismo. Evidentemente, este criterio contrasta con ciertas posiciones ortodoxas que consideran la estabilidad como requisito suficiente para asegurar el dinamismo productivo

*tro de la inevitable y necesaria interdependencia mundial*. Ello subentiende tanto el pleno aprovechamiento de las posibilidades endógenas de desarrollo —incluida la creación y adaptación tecnológica— como la búsqueda de modalidades de inserción externa que superen el “esquema pretérito” (pero todavía vigente en lo principal) de división internacional del trabajo.

Como se comprende —y es fácil apreciar a la luz de experiencias concretas— las vocaciones pueden exhibir distintos signos. Un estilo puede acentuar el rasgo desarrollista, pero a expensas de una menor equidad y autonomía. O relevar estos últimos elementos con desmedro de la expansión productiva. Y así por delante.

Sin otro intento que esclarecer la cuestión podrían tenerse a la vista algunos tipos de estilos como los siguientes:

ESTILO A	ESTILO B	ESTILO C	ESTILO D
Igualitario	Desigualizador	Desigualizador	Igualitario
Desarrollista	“Consumista”	Desarrollista	“Consumista”
Autonomista	Subordinador	Autonomista	Subordinador

Sobra advertir que —aparte de la extrema simplificación que encierra el bosquejo —lo que interesa particularmente son las tendencias que han tenido lugar o se anticipan respecto a alguna situación pasada o de referencia, en cada uno de los planos o en el cuadro global. Por otra parte, si bien puede ser útil alguna comparación interpaíses emparentados o relevantes, lo que interesa básicamente es la realizada a la luz de situaciones nacionales de referencia.

En resumen, cuando se habla de *estilos de desarrollo* se tiene en mente —como primera y fundamental aproximación— el grado y modo en que una economía determinada satisface las necesidades básicas de la población, expande su potencial productivo para ese efecto y establece un margen de autonomía nacional que le permita cumplir aquel propósito.

Cabe reiterar que esas prioridades definitorias corresponden a las de un escenario específico: la región latinoamericana. Ciertamente, sería distinta su traducción, por ejemplo, en una economía industrializada, de alto ingreso y relativamente homogeneizada, como lo demuestran, por lo demás, las discusiones sobre el asunto en tales casos, cuyo énfasis principal recae sobre distintos aspectos de la “calidad de la vida”. Por otro lado, bien se conoce la relatividad (absoluta y dinámica) del concepto de “necesidades básicas”.

## LAS INSTANCIAS DEL EJERCICIO

Conviene completar lo relativo a su núcleo de preocupaciones con un bosquejo de las principales instancias que envuelve esta perspectiva de análisis. De un modo esquemático, podrían distinguirse las siguientes:

En primer lugar, la elaboración de un diagnóstico y una prognosis sobre un determinado estado de cosas y la *reflexión crítica* sobre ellos, y teniendo en consideración, como es obvio, las dimensiones privilegiadas. Dicho de otro modo, se trata de caracterizar el estilo prevaleciente y particularmente sus carencias y deformidades desde ese ángulo.

En segundo término, se perfila un diseño de escenario o *estilo alternativo*. Fiel a los objetivos-fines, él deberá conjugar lo deseable y lo posible, esto es, asentarse en un juicio realista de su *viabilidad* dentro de un cierto marco temporal, condicionado por circunstancias estructurales y políticas sobre las que volverá más adelante, aparte, claro está, las de orden coyuntural, que si bien pueden ser decisivas en determinados momentos (v.g., recesión internacional) no cabe tratarlas en esta discusión introductoria.

El *diseño de políticas* encaminadas a establecer un nuevo estilo, constituye la tercera instancia del proceso. Esta se relaciona básicamente con el *cómo*, esto es, con los objetivos-medios y su desdoblamiento hasta el nivel de instrumentos. Parece obvio que ella sólo podrá plantearse debidamente en escenarios "histórico-concretos". Sin embargo, conviene anotar que es el más propicio para confundir el significado del concepto que se examina. En efecto, cuestiones como el privilegio de la industrialización, la importancia y nexos entre sectores productivos, la mayor o menor apertura al exterior y sus modalidades, el carácter e instrumentos de las políticas distributivas, etc., a veces son escogidos para identificar o juzgar un estilo en circunstancias que debería apreciarse como modalidades o arbitrios para alcanzar sus objetivos-fines antes destacados y que son realmente los que lo definen.

Por último, se distingue la *evaluación* periódica —y a la vez constante— de los cambios perseguidos o, dicho de otra manera, del tránsito del estilo prevaleciente a la realidad deseada. Sobre esclarecer que se trata de un ejercicio dinámico y permanente, en el que no cesan de modificarse los puntos de partida y llegada.

Esta secuencia, como es fácil percibir, constituye una reproducción de la seguida en los ejercicios de planificación. La diferencia estriba en que ella está inserta —y al servicio— de un *proyecto de estilo*

*de desarrollo*, que trasciende y da sentido integral a las metas que se proponen. Ha sido, precisamente, la ausencia de ese marco de referencia una de las causas sobresalientes de las limitaciones y fracasos en la experiencia sobre la materia.

Dicho de otro modo, el enfoque sobre estilos intenta proveer los criterios u objetivos-fines guías del diagnóstico y la crítica del escenario existente, la definición de una alternativa y la evaluación de los avances y deficiencias que se registran en la marcha. En otro plano, seguramente más técnico que valorativo, debería ayudar a seleccionar políticas y arbitrios instrumentales y, sobre todo, a conjugarlos para que sean compatibles y eficaces *vis a vis* los propósitos rectores.

## LOS CONTEXTOS DE LA VIABILIDAD

Se anotó antes que el enfoque sobre estilos de desarrollo apunta a diseñar proyectos alternativos deseables y posibles, lo cual obliga, de inicio, a definir las circunstancias o contextos que configuran su viabilidad.

Para Oscar Varsavsky resaltan tres condiciones:

- a) la *física* ("si los recursos naturales, humanos, tecnológicos y de capital instalado alcanzan para producir los bienes y servicios requeridos"),
- b) la *social* ("si la actitud y tradiciones de los grupos sociales —su grado de conciencia, expectativas, motivaciones, movilización— y la organización institucional no ponen obstáculos demasiado fuertes al proyecto nacional"), y
- c) la *política*, inclusive lo ideológico y militar ("si las fuerzas que se oponen tienen poder suficiente para detenerlo o hacerle cambios de rumbo, comparadas con las que le apoyan, en cada etapa").

En abordamientos posteriores emprendidos dentro de la CEPAL, esos elementos han sido agrupados en dos contextos generales, referido uno al *sistema político-institucional* y el otro a la *estructura económico-social*.

Respecto al primero, conviene distinguir dos planos. En el más general, se disciernen *las formas principales de organización política* que conviven y lidian en la realidad contemporánea: la capitalista y la socialista. Poco importa para esta distinción que las llamadas de una u otra manera no correspondan a sus arquetipos puros. Pero se trata, en verdad, de los capitalismo y socialismo "realmente existentes", como se diría en el lenguaje actual. Las diferencias entre ellos son lo bastante substanciales y notorias como para que el hombre

corriente tenga una noción cristalizada respecto a su identidad y contrastes, sin perjuicio de percibir las variables dentro de ambas familias.

Desde otro ángulo, más concreto y referido a casi toda la región latinoamericana, cabe atender a las modalidades político-institucionales de las sociedades capitalistas vigentes. Como es patente, un elemento cardinal en el asunto es la estructura de poder y particularmente su mayor o menor permeabilidad o flexibilidad frente a las presiones y necesidades de los grupos que persiguen transformaciones del statu quo. En otras palabras, cualquier estilo de desarrollo alternativo deberá calibrar las posibilidades de cambio —radical o moderado, acelerado o gradual— tomando en consideración esa realidad y el grado de adecuación que ellas exigen.

El segundo marco condicionante está representado por el conjunto de elementos materiales y sociales que constituyen el “esqueleto” o estructura básica de una comunidad y que se caracterizan por su considerable rigidez en el tiempo o su virtual inmutabilidad.

Aquí sobresale, en primer lugar, todo lo concerniente al *medio físico*, cuya jerarquía se ha elevado dramáticamente en tiempos recientes, sea como acervo para la dinámica y modalidad de desarrollo, sea como factor que restringe y selecciona opciones que pueden afectarlo, negativa o positivamente. En segundo término, puede destacarse lo relativo a la *población*. Sus tendencias de crecimiento, migraciones y radicación interna, la composición por edades, los niveles de calificación, la distribución por actividades —para mencionar sólo algunos aspectos— son cuestiones insoslayables para el análisis.

Vinculada estrechamente con lo anterior resalta la *estructura social*, expresada en la estratificación de clases y estamentos, las organizaciones corporativas, la distribución existente de la propiedad y el ingreso, las pautas culturales arraigadas, etc. La *organización productiva* por sectores de actividad, la heterogeneidad de estratos tecnológicos, la distribución espacial del quehacer económico, los grados de concentración, la capacidad aprovechada, potencial de producción, etc., también son componentes de esta otra dimensión.

Finalmente, y en un lugar particular por sus nexos con uno de los objetivos-fines del estilo de desarrollo, habría que relevar lo que concierne al *patrón de relacionamiento interno*, caracterizado por los nexos de diverso carácter que enlazan las unidades nacionales con el resto del mundo (sobre todo con las economías centrales), estableciendo esquemas diversos respecto a la división internacional del trabajo y situaciones de dependencia, subordinación o autonomía.

No está demás recordar las manifiestas interrelaciones entre estas categorías principales (estilo, sistema, estructura), que en muchos casos se superponen y que siempre deben entenderse con una perspectiva dinámica y de activas influencias recíprocas. Teniendo en consideración este hecho, es posible intentar a estas alturas una definición más comprensiva del propio concepto de estilo, entendiéndolo ahora como “la modalidad concreta y dinámica de desarrollo de una comunidad, en un momento histórico material y social existente y que corresponde a los intereses y presiones de las fuerzas sociales predominantes” (12).

(12) Recoge ideas de Jorge Graciarena, en “Poder y estilos de desarrollo”. Revista de la CEPAL, Primer Semestre de 1971

## Contribuciones latinoamericanas sobre estilos de desarrollo: reseña indicativa

*Armando Di Filippo*

En la década del setenta cristalizó con especial vigor la crítica que, desde diferentes ángulos, se había gestado en torno al concepto de desarrollo, a sus rasgos definitorios y a la deseabilidad social del proceso histórico-concreto que en las áreas periféricas del mundo respondía a esa dominación.

En esta breve nota se procura recoger —en el ámbito latinoamericano— algunas expresiones especialmente representativas de ese movimiento crítico y renovador que, por cierto, no ha cesado. Conviene advertir desde el inicio que el objetivo de estas páginas, no es el de otorgar una visión sintética del contenido de los trabajos que se comentan, sino más bien el de dar cuenta tanto de los temas centrales que en ellos se exploran, como de los fundamentos valorativos, conceptuales o metodológicos —según el caso— que los convierten en aportes rescatables para el tema de los estilos de desarrollo. Se trata, en suma, de una modesta reseña, de algunos ensayos que en los años setenta contribuyeron a enriquecer esta temática. La selección desde luego es incompleta y sólo pretende ilustrar en torno a ciertas líneas predominantes de abordar el tema.

A lo largo de los años ochenta, las profundas transformaciones de la realidad latinoamericana y mundial exigen repensar estos marcos interpretativos, o al menos actualizar sus referentes histórico-concretos.

Estas notas pretenden contribuir a las deliberaciones de esta Mesa Redonda, con una especie de "Aide-Memoire", sobre la manera como la reflexión sobre los estilos solía desenvolverse en los años setenta, identificando algunos trabajos, cuya relectura, probablemente, sea útil en cualquier intento colectivo de reanudar las reflexiones en este campo.

Los textos comentados se agrupan en tres bloques (1). El primero atañe a los fundamentos conceptuales de la temática de los "estilos". El segundo, al tipo de formalizaciones que intentaron encuadrar y encauzar estas ideas desde un ángulo "modelístico". El tercero, a algunas de las proyecciones temáticas específicas sobre el tema.

En el bloque inicial se incluyen cinco trabajos. El primero de éstos, elaborado por Aníbal Pinto, expresa la opinión de un economista capaz de abordar con versación y sensibilidad también los aspectos sociopolíticos de la temática del desarrollo. Su autor parte analizando los orígenes de la preocupación por el concepto de estilos de desarrollo. Caracteriza luego este concepto sobre la base de una contrastación con los conceptos de sistema y estructura y busca luego aprehender las "vocaciones" principales de los estilos, para profundizar finalmente en lo que denomina la "vocación social" del desarrollo latinoamericano. En su versión más estrictamente económica caracteriza al estilo como el "modo en que —dentro de un determinado sistema y estructura— en un período dado y bajo la égida de los grupos rectores se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver las interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir". Esta determinación del concepto tiene la virtud de "anclarlo" a los aspectos centrales del proceso de producción, eliminando excesivas dispersiones o vaguedades en su delimitación. Por otro lado, provee un encuadramiento más amplio del concepto, al supeditar la naturaleza y particularidad de un estilo a sus tendencias en materia de equidad distributiva, potenciamiento productivo y grado de autonomía o supeditación frente al exterior. Adicionalmente, destacan en su aproximación al tema dos notas significativas. La primera es su preocupación por "echar pie a tierra" en la realidad latinoamericana —inclinación que ya se descubre en el propio título del ensayo— tomando como punto de partida las condiciones estructurales básicas de las sociedades latinoamericanas y las diferentes dinámicas sociopolíticas que atañen a sus estructuras de poder. La segunda nota distintiva de su esfuerzo alude a la preocupación por estimar la viabilidad de la "vocación social" del estilo (que, en última instancia, privilegia), y a su "optimismo crítico" con respecto al futuro.

El segundo ensayo seleccionado corresponde a Oscar Varsavsky, quien ha ejercido una labor pionera en el planteamiento del tema de los estilos, en la presentación de alternativas y en el perfeccionamiento

(1) Ver bibliografía al final del artículo

to de un método lógico-matemático adecuado para "pensar" esta compleja temática. Las características básicas de su mensaje son, de un lado, la franca vehemencia con que plantea sus posiciones valorativas básicas y, del otro, el desarrollo de instrumentos analíticos formalizables bajo la forma de modelos matemáticos a que aludiremos más adelante. Por oposición al trabajo inicial de Aníbal Pinto —que enfatiza los aspectos estructurales del diagnóstico y penetra en la dialéctica sociopolítica de los sistemas— este ensayo de Oscar Varsavsky es solamente el capítulo de un libro más vasto y se reduce a interpretar los grandes objetivos, esquemas ideológicos y principios que subyacen a la tarea de cada científico social, con el objeto de traducirlos bajo la forma de proyectos nacionales que de manera muy gráfica denomina respectivamente "pueblo-céntricos" y "empreso-céntricos". El primero debería traducirse en un "estilo creativo" o de "socialismo nacional creativo"; el segundo en un "estilo consumista" o "desarrollismo". La innegable audacia de sus planteamientos y la forma directa en que se expresan, otorgan un refrescante carácter polémico a sus formulaciones. Su énfasis en la necesidad y viabilidad de la planificación física y en el carácter complementario y prácticamente prescindible del dinero es un ejemplo de ese estilo expositivo "frontal" y categórico.

El ensayo siguiente, elaborado por Marshall Wolfe, establece un agudo contraste con el trabajo de Varsavsky. A través de una elaboración densa y cuidadosa, pero no exenta de aguda ironía, Marshall presenta lo que podríamos denominar su "escepticismo crítico" con respecto al concepto mismo de desarrollo, a la formulación de un estilo "orientado por valores", "unificado", "original", etc. Particularmente brillante resulta su exploración en torno a los agentes que podrían promover los nuevos estilos, poniendo de relieve los sesgos, limitaciones e insuficiencias de sus respectivas posiciones en la estructura social.

En el cuarto ensayo seleccionado para esta primera parte, Jorge Graciarena desarrolla planteos críticos contra los enfoques "prácticos" que pretenden eludir los caminos necesariamente más discursivos de la teoría, y aborda una breve recapitulación de los cauces predominantemente economicistas por los que discurrió la idea de desarrollo. Enfrenta luego la confluencia de dos temáticas centrales: poder y desarrollo, analizando dos maneras dicotómicas de tratar la relación entre ambos. De un lado el enfoque "accionalista" que privilegia unilateralmente el papel de los "actores", desdibujando el trasfondo estructural en que se desenvuelven; y del otro, un énfasis igualmente excesivo en la dinámica inexorable de un determinismo

donde son los hombres quienes desdibujan su humanidad para convertirse en meros "portadores de la estructura". A la luz de estas reflexiones teóricas, termina proponiendo algunas orientaciones para lo que denomina un "estilo concreto" de desarrollo.

En el quinto ensayo de esta primera parte, Fernando Henrique Cardoso nos entrega una crítica —en ocasiones no exenta de inspiración y brillantez literaria— con resonancias marcusianas sobre la sobrevivencia del fenómeno de la explotación, de las injusticias sociales y, en general, de la desigual distribución del poder en la sociedad industrial. La cuestión central del poder, vuelve a plantearse así en el marco de una sociedad industrial en donde las utopías igualitarias, libertarias y democratizadoras adquieren real posibilidad *material* de ser perseguidas con éxito creciente. Consecuentemente, las limitaciones escapan de la esfera técnica y se centran en la esfera social. En el meollo del "otro desarrollo" que reclama el autor se plantea la necesidad de construir una democracia participatoria que, en última instancia, tenga su razón de ser en el cálculo social de costos y beneficios.

El segundo bloque temático alude esencialmente al uso de los modelos de experimentación numérica. Cabe recordar en esta parte una excelente exposición de Oscar Varsavsky sobre la naturaleza y características de estos modelos y sobre su ubicación dentro de la gama de alternativas asequibles actualmente en materia de modelos temáticos aplicables al terreno de las ciencias sociales. Aunque este ensayo es de carácter metodológico y carece de conexiones sustantivas con el tema de los estilos de desarrollo, su inclusión resulta imprescindible para una adecuada comprensión de la lógica subyacente en los dos modelos sobre estilos que completan esta segunda parte. Junto a las vehementes posiciones valorativas ya comentadas en el primer ensayo incluido de Varsavsky, surge aquí otra faceta intelectual de este autor, en donde se expresa la solidez lógica de sus argumentaciones. Con gran solvencia teórico metodológica va analizando y criticando de manera sistemática los diferentes tipos de modelos utilizados para aprehender intelectualmente el proceso social. Distingue con precisión y agudeza entre los modelos *mentales* y los *explícitos* que son, en esencia, representaciones comunicables, estables y mejor definidas de los primeros. Tras distinguir adicionalmente entre los modelos físicos y los formales o matemáticos, profundiza en la naturaleza de estos últimos, poniendo de relieve las insuficiencias de aquellos modelos fundados en el lenguaje matemático desarrollado con éxito para la física. Destaca, por oposición, el lenguaje de la experimentación numérica, disponible a partir de la difusión de las computadoras, y

que —frente a los instrumentos más complejos del análisis, el álgebra y la teoría de conjuntos— limita en lo esencial sus requerimientos operativos a la estadística y el simple cálculo numérico. Por oposición a los modelos matemáticos tradicionales que son genéricos y deductivos, destaca el carácter predominantemente específico y constructivo de este tipo de modelos. Características esenciales que les otorgan especial utilidad para fines teóricos y gran flexibilidad para fines operativos.

El segundo ensayo incluido en este bloque, utiliza el instrumental de la experimentación numérica para evaluar tres estilos alternativos referidos a un país concreto. Las conclusiones que derivan del ejercicio no son cuantitativas, sino cualitativas. El modelo no incluye ecuaciones de comportamiento de ningún tipo, las que están implícitas en los datos. Se trata de una práctica casi exclusivamente contable que se limita a extraer las implicaciones lógicas de los datos, hipótesis y políticas, y expresar los desequilibrios que puedan derivarse en consecuencia. La evaluación comparativa es externa al modelo, pues no hay una función de bienestar que exprese, con un solo número, el grado de éxito de cada estilo. Los datos del modelo se reducen por un lado a las metas y políticas definitorias de cada estilo y, por otro, a los coeficientes técnicos que ellos implican. Todos los datos son explícitos y abiertos a la crítica, pero su examen conjunto no es tarea fácil. Requiere de un paciente trabajo en equipo. En el caso de este ensayo, dicha tarea fue abordada, bajo la dirección de Oscar Varsavsky, por el grupo de modelos matemáticos del CENDES, Universidad Central de Venezuela.

El tercer artículo incluido en este segundo bloque, adquiere un especial interés metodológico, pues está referido al análisis de los procesos políticos que, evidentemente, no son fácilmente cuantificables. El trabajo, elaborado por Calcagno, Sainz y De Barbieri, se extrae de otro más amplio publicado por estos autores. En dicha versión más extensa y completa, los autores expresan su deseo de elaborar un instrumento útil para quienes se dedican al análisis de la realidad política o deben adoptar decisiones en este campo. Los modelos políticos propuestos contribuyen a explicitar la imagen que los tomadores de decisiones poseen de la realidad en que actúan, y les permite "pensarla" de una manera más adecuada. Aunque esa imagen sea, evidentemente, una expresión subjetiva de quien se la forja, el modelo propuesto permite valorarla y mejorarla a quien se propone adoptarla como punto de partida para sus decisiones. En cuanto a la traducción a lenguaje matemático del "modelo mental" elaborado, los autores afirman textualmente: "Es obvio que no se pretende esta-

blecer escalas comparativas, sino hacer explícita, hasta donde tenga significado, la calificación que necesariamente tiene implícita quien exprese la descripción en lenguaje habitual. Así, no se está cuantificando para después comparar elementos diferentes, que no pueden reducirse a la misma escala, sino que se está expresando simbólicamente un razonamiento" (2). Sobre este fundamento inicial los autores continúan discutiendo la pertinencia y legitimidad de operar matemáticamente con estas representaciones simbólicas y los números que las especifican. Partiendo de estas y otras consideraciones que no es posible profundizar aquí, el ensayo incluido en esta compilación se propone evaluar índices de desarrollo político entendido como "el aspecto parcial y específico del desarrollo global que se refiere a las relaciones de poder". La aplicación más "concreta" del método está referida a lo que los autores definen como "un régimen político de tradición democrática, en crisis económica y social". Igual que con respecto al ensayo anterior del CENDES, no profundizaremos aquí en los aspectos sustantivos del esfuerzo, que en sí mismos revisten una gran significación. Solamente hemos querido señalar el gran interés científico del experimento y la meritoria intención metodológica que lo anima.

Para el tercer bloque, referido a las diferentes proyecciones temáticas que derivan del concepto de estilos de desarrollo, se han seleccionado cinco ensayos. El primero de ellos, elaborado por María Concepción Tavares, analiza el tema de la ampliación del mercado urbano en los países latinoamericanos de industrialización más avanzada. Para enmarcar este objetivo específico la autora aborda las relaciones que prevalecen entre el patrón de desarrollo y la distribución del ingreso en América Latina. Efectúa este análisis atendiendo a tres aspectos básicos. El primero, en el interior del aparato productivo, atañe a las modalidades de introducción del progreso técnico en las diferentes etapas del desarrollo de América Latina. El segundo apunta a las formas polarizadas de la acumulación hacia las áreas y sectores productivos que ya están más capitalizados. El tercero alude a las relaciones entre la composición de la demanda y la estructura productiva, entendidas como la expresión de perfiles regresivos en la distribución personal del ingreso.

El segundo ensayo de este tercer bloque —elaborado por el autor de esta reseña— aborda dos cuestiones principales. La primera atañe a la noción de pobreza en el marco de algunas corrientes teóricas

(2) Calcagno, Sáinz, De Barbieri: *Estilos políticos latinoamericanos*, Ediciones FLACSO, Buenos Aires, 1972, p. 180

prevalecientes en los medios académicos. Surge de inmediato que la pobreza no es un fenómeno fácilmente conceptualizable sobre aquellas bases teóricas por el tratamiento insuficiente que efectúan del fenómeno distributivo. En la segunda parte del trabajo se intenta caracterizar la pobreza como una situación de impotencia económica, como contrapartida lógica del concepto de poder económico. A partir de estas bases se intenta un principio de vinculación orgánica entre los conceptos de pobreza y de estilos de desarrollo.

El tercer ensayo de esta última parte fue elaborado por Carlos Filgueira, quien somete a análisis crítico las explicaciones unicasales de raíz estrictamente económica sobre las modalidades y la magnitud del consumo personal. Sin poner en duda la importancia determinante de la magnitud y la distribución del ingreso sobre el nivel y la estructura del consumo personal, el autor reclama, con razón, el lugar que les corresponde a los aspectos motivacionales y actitudinales en lo que debería ser una explicación más compleja y realista de la dinámica del consumo. Su análisis arroja nueva luz sobre la temática de los estilos de desarrollo y sobre la forma efectiva en que se desenvuelven las modalidades efectivas del "consumismo" en América Latina.

El cuarto ensayo seleccionado fue elaborado por Carlos Real de Azúa y consta de dos secciones claramente diferenciables. En la primera, el autor penetra profunda y sistemáticamente en el concepto de estilo, y en las notas esenciales que lo caracterizan. Los concibe como sistemas de acción concretos y complejos que están dotados de cierta coherencia interna y vinculados a los intereses y puntos de vista de determinada formación de poder político y social. En rigor, su caracterización definitoria del estilo es más rica en notas distintivas, pero las anteriores quizás configuren su núcleo esencial.

Tras ensayar una tipificación de cuatro estilos (constrictivo, integrador, compatibilizador y reestructurador) el autor penetra en el tema de la dimensión nacional, y analiza desde diferentes ángulos y perspectivas la condición de las pequeñas naciones y el tipo de estilos de desarrollo en que ellas podrán encuadrarse. Es un trabajo denso en matices y sugerencias, elaborado en una prosa sutil que se resiste a ser sintetizada en pocas palabras, pero dotado, por eso mismo, de una gran riqueza analítica y conceptual.

En el último ensayo elegido para esta compilación, Osvaldo Sunzel se propone analizar integradamente tres temáticas tan complejas como son, respectivamente, la de los estilos de desarrollo, el fenómeno de la transnacionalización y la temática del medio ambiente. En un lenguaje sencillo, despojado al máximo de tecnicismos, el autor

va enhebrando la temática medio ambiental a la compleja trama de los estilos de desarrollo. En particular, su análisis pone en tela de juicio las categorías económicas básicas que describen el desarrollo, tales como el concepto de productividad, de reproducción, de valor y costo de los recursos naturales, etc., cuando ellos se reconceptualizan considerando sus efectos, sobre la forma de apropiación social del medio ambiente.

La temática del dispendio energético y de un estilo que promueve la artificialización a ultranza del medio humano (e impulsado por la transnacionalización del capital, se difunde a nivel planetario) son hilos conductores que el autor utiliza para evaluar los procesos de modernización agrícola, de industrialización, de urbanización, etc.

Como es obvio, estas rápidas referencias de carácter casi periodístico, apenas rasguñan la superficie temática de los trabajos comentados. Son sólo una invitación a su relectura, por parte de quienes quieran refrescar su memoria ante las cavilaciones latinoamericanas sobre el tema en el decenio de los setenta.

## ESTILOS DE DESARROLLO: BIBLIOGRAFIA BASICA

### *Primera parte:* Fundamentos conceptuales

1. Aníbal Pinto: Estilos de desarrollo y realidad latinoamericana. Conferencia dictada en el "Curso sobre procesos y problemas del desarrollo en América Latina", ILPES - ICI, Madrid, 1980.
2. Oscar Varsavsky: Proyectos nacionales "pueblo-céntricos" y "empresario-céntricos", en Estilos tecnológicos, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1975.
3. Marshall Wolfe: Enfoques del desarrollo. ¿De quién y hacia qué? en El desarrollo esquivo, (ensayos de M. Wolfe). Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
4. Jorge Graciarena: El problema del poder en los estilos de desarrollo, en El Trimestre Económico núm. 172, octubre-diciembre de 1976.
5. Fernando Henrique Cardoso: Hacia otro desarrollo, publicado en inglés bajo el título Towards another development, publicado por la Fundación Dag Hammarskjöld (Another Development: Approaches and Strategies, Uppsala 1977), editada por Marc Nerfin.

### *Segunda parte:* Modelos matemáticos

6. Oscar Varsavsky: "Modelos matemáticos y experimentación numérica". En América Latina. Modelos Matemáticos, Editorial Universitaria, Santiago, 1971, capítulo I.
7. Oscar Varsavsky y otros: "Estilos de desarrollo". (Grupo de modelos matemáticos, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas), en El Trimestre Económico núm. 144, México, diciembre 1969.
8. Calcagno, Sáinz, De Barbieri: Estilos políticos latinoamericanos. Ediciones FLACSO, Buenos Aires, 1972.

### *Tercera parte:* Proyecciones temáticas

9. María Concepción Tavares: "Relaciones entre distribución del ingreso y patrón de desarrollo". CEPAL, versión de circulación interna, año 1972.
10. Armando Di Filippo: Pobreza, teoría económica y estilos de desarrollo. Incluido en Desarrollo y desigualdad social en América Latina, (ensayos de Armando Di Filippo), Colección lecturas del Fondo, núm. 44, México 1981.
11. Carlos Filgueira: "Consumo y estilos de desarrollo", CEPAL/DS/ versión preliminar 190, División de Desarrollo Social, marzo de 1979.
12. Osvaldo Sunkel: La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente de América Latina, en La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina, E/CEPAL/G. 1143, julio de 1981.
13. Carlos Real de Azúa: "Los estilos de desarrollo y las pequeñas naciones", CEPAL/Borrador/DS/124, División de Desarrollo Social, agosto de 1971.

# Estilos alternativos de desarrollo y problemas de la estructura social latinoamericana

*Enzo Faletto*

## A. LOS RASGOS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL

Como es obvio, el carácter de la estructura social latinoamericana sólo es comprensible a partir de las grandes transformaciones que han tenido lugar desde la segunda mitad de este siglo.

Datos muy conocidos —pero que siempre conviene tener en cuenta— son indicadores expresivos de esta transformación (1). Entre 1950 y 1980 la población se ha duplicado, pero con importantes cambios en cuanto a su composición. Las ocupaciones agrícolas en 1950 eran más de la mitad del total (53,7 por ciento), en cambio, en 1980 eran sólo un tercio de las mismas (33,7 por ciento).

En el mundo de las ocupaciones urbanas se incrementan los grupos asalariados no manuales, aunque el fenómeno aparece vinculado a distintos procesos. En algunos casos, la explicación radica en la evolución tecnológica, en otros puede ser efecto de políticas de desindustrialización o de terciarización espuria.

Del mismo modo, se advierte una mayor complejidad en las categorías ocupacionales altas: empleadores, gerentes, profesionales y técnicos, incrementándose en muchos casos su número y significación porcentual.

Junto con la transformación en el ámbito de las ocupaciones, tiene lugar, además, un importante cambio en las condiciones educacio-

(1) cfr: Germán W. Rama y Enzo Faletto: "Sociedades dependientes crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social". Revista de la CEPAL núm. 25, Santiago de Chile, abril de 1955. Enzo Faletto y Germán Rama: "Cambio social en América Latina". Pensamiento Iberoamericano, núm. 6, julio-diciembre 1984, Madrid, España

nales de la población, principalmente de la educación media y superior.

No obstante, graves problemas en la condición social siguen afectando a la región; en 1980, aunque el PIB por habitante casi se había doblado respecto al de 1960, la pobreza seguía afectando al 35 por ciento de la población y en las condiciones de modernidad existentes más discriminatorias se hacen las condiciones de marginalidad de estratos como los pobres urbanos y los campesinos minifundistas, que no sólo aparecen como económicamente desfavorecidos, sino que, además, social y culturalmente segregados.

El viejo tema de la “marginalidad” sigue teniendo vigencia en todo intento de comprensión de la estructura social latinoamericana y más aún cuando se piensa en el tema de estilos alternativos de desarrollo, puesto que se tiene conciencia que esta “marginalidad” está, no obstante, estrechamente relacionada con las modalidades de la constitución —en el estilo vigente— de la denominada estructura moderna.

La estructura moderna —que como se ha dicho, no está separada de la estructura “marginal”— está compuesta por una pluralidad de grupos que tienen una complicada red de relaciones entre sí.

Sólo con el fin de recordar algunos de los rasgos más significativos y que seguramente en este seminario serán mucho más discutidos, conviene anotar algunos temas.

Lo que de modo convencional se define como grupos altos, o si se prefiere burguesía, se caracterizan en la actualidad por el hecho de que importantes sectores de los mismos se vinculan al capital transnacional, ya sea en términos de su lógica productiva como en términos de valores y consumos. Es de interés señalar dos temas, quizás novedosos para las expectativas vigentes a principios del período que se inició en 1950. Uno de ellos es el de la articulación entre sectores empresariales “modernos” y grupos más tradicionales y, el otro, el de la conformación, en muchos casos, de un grupo de dirección de grandes empresas públicas, cuyos comportamientos a menudo son asimilables a la de la empresa privada. Otro tema de particular relevancia en estos últimos años es el de la significación de los grupos financieros.

En los sectores medios ha tenido lugar una serie de cambios de importancia. Los sectores medios de carácter independiente (no asalariados) en la mayoría de los países pierden significación, aunque no por eso sus conductas dejan de tener en determinadas coyunturas gran significación, puesto que son muy sensibles a las contradicciones de la modernización del capitalismo y de la sociedad.

Los sectores medios dependientes o asalariados han crecido fuertemente en número y se han diversificado internamente. Los de más larga data son los vinculados al aparato burocrático del Estado o a los servicios sociales y comunitarios, los más recientes —y en muchos casos en expansión— son los cuadros técnicos y científicos cuyas conductas aparecen vinculadas a patrones de racionalidad, modernidad y eficiencia, con fuerte identificación con los valores de sus pares de los países desarrollados. Por otra parte, es de interés también el grupo de personas ubicadas en los llamados “servicios modernos” que se articulan con el funcionamiento de una economía productiva con patrones de modernidad.

Como es sabido, la industria latinoamericana se caracteriza por su heterogeneidad productiva y tecnológica, lo que a menudo se agrava por el impacto de la empresa industrial transnacional.

Esto incide en la heterogeneidad de los grupos obreros industriales y a la vez en la dificultad para establecer patrones de reivindicación comunes a sus distintos segmentos. No obstante, es de subrayar que los niveles educacionales de los sectores obreros, especialmente en las grandes industrias modernas, han experimentado en muchos casos un considerable incremento y que a la vez su grado de incorporación al mundo cultural y urbano es cada vez mayor.

Con toda seguridad, en este seminario se discutirá respecto a cada grupo sus capacidades para formular estilos alternativos de desarrollo o si sus particularidades hacen previsible o no el que sean portadores de cambios o transformaciones y qué posibles contenidos podrían tener éstos.

La complejidad y diversidad de la estructura social de los países latinoamericanos queda de manifiesto en el apretado resumen anterior y plantea desafíos a la capacidad de pensar sobre estilos de desarrollo alternativos. Pero, quiero señalar aquí algunos temas de reflexión de carácter general.

## B. GRUPOS SOCIALES, PROBLEMAS Y DESAFÍOS

### 1. La relación masa-élite

Uno de los hechos a tener en cuenta es el de la rapidez de las transformaciones ocurridas. Por definición, se podría decir que el cambio de las estructuras es un proceso lento, pero no es el caso de América Latina: muchas de las transformaciones tienen lugar en el lapso de una generación. La experiencia social de los distintos grupos, por la rapidez de los cambios, aparece extraordinariamente abi-

garrada y confusa; los procesos de memoria colectiva son a menudo muy difíciles, la conformación de amplios conglomerados sociales y la consistencia de sus identidades son hechos dudosos. De tal modo tiene lugar un hecho aparentemente contradictorio, ya señalado con anterioridad por Mannheim (2), diversidad cada vez mayor de grupos y, no obstante, situación de masas, provocada precisamente por la disolución de los elementos de identidad cultural de los distintos grupos.

En otros términos, los procesos de modernización que indudablemente han ocurrido, han generado una mayor división del trabajo y de las funciones sociales, lo que contribuye a la diversidad de la estructura, pero el tipo de organización económica y social vigente implica que las conductas de los individuos sean conductas organizadas por otros, lo que es propio de las masas. En términos de Mannheim, sus conductas sólo serían las que corresponden a la racionalidad funcional, quedando reservado sólo para determinadas élites el monopolio de la racionalidad sustancial, es decir, la posibilidad de actuar con capacidad de juicio en base a una propia inteligencia de las cosas.

Obviamente, uno de los desafíos de estilos alternativos de desarrollo es el de la difusión de la "racionalidad sustancial" entre los mayores sectores posibles, pero esto implica una concepción de la organización de la economía y de la sociedad. Es quizás debido a esto, la atracción que ejercen en muchos, las llamadas organizaciones de base o los procesos de descentralización, formación de ámbitos más reducidos en donde sea posible una más amplia participación en el poder y en las decisiones que éste implica.

No obstante, cabe preguntarse si es esa una respuesta realista a las tendencias visibles de futuro. Los "realistas" —por así llamarles— sostienen que la tendencia es más bien a la constitución de grandes complejos organizacionales y éstos tienen que estar contruidos, desde el punto de vista técnico de su organización, en una estructura de dirección jerarquizada. En referencia a estos problemas, Norberto Bobbio (3) señalaba que quizás la paradoja es que pedimos cada vez más democracia en condiciones difíciles de obtenerla. La organización moderna es burocrática y tecnocrática y ambas establecen una

(2) Karl Mannheim: "El hombre y la sociedad en la época de crisis". Ediciones Leviatán, Argentina s/f

(3) Norberto Bobbio: "¿Qué alternativas a la democracia representativa?" en ¿Existe una teoría marxista del Estado? Editorial Universidad Autónoma de Puebla, 1978, México

difícil relación con el ejercicio real de la democracia.

Una sociedad de masas genera una serie de problemas en la relación política; entre ellos, una cierta tendencia a un conformismo generalizado, al predominio de la propaganda —en su sentido peyorativo— en el adoctrinamiento de las masas y, por consiguiente, al triunfo de la manipulación política como modo de relación con las masas.

Sin embargo, las masas no son sólo entes pasivos. Alfred Weber (4) señalaba que las masas se sienten formando totalidades unitarias, bien como nación, bien como Estado o en el terreno económico y que desarrollan un importante movimiento y una voluntad de comunidad. Este sentimiento y voluntad de comunidad se opone a la ideología de las élites que se apoya en la tendencia jerárquica antes señalada, cuyo rasgo principal sería el de un personalismo aristocrático o jerárquico.

Existirían, pues, una voluntad comunitaria o voluntad colectiva, si se prefiere este término, en las masas, y un personalismo de las élites. El problema para Alfred Weber, que quizás aún es válido en la reflexión sobre estilos alternativos de desarrollo, es: ¿cómo deben cooperar estos dos factores? Lo que implica una consideración muy concreta del tipo de relaciones posibles en una estructura social determinada. En suma, un estilo alternativo, al considerar las relaciones entre los distintos grupos sociales que lo componen, tiene que enfrentar el problema de la relación élite-masa, puesto que ésta pareciera ser condición difícilmente eludible en la estructura social moderna.

## 2. La relación con el Estado

Un segundo tema de importancia para la comprensión del papel de los grupos sociales en la construcción de un estilo alternativo de desarrollo es el de la relación que éstos establecen con el Estado. Es evidente —cualesquiera sean las posiciones ideológicas que al respecto se tengan— el hecho histórico de un crecimiento entrelazado entre Estado y economía, fenómeno conocido y de particular relevancia en América Latina. Por otra parte, el destino social y económico de las masas representa un factor ya demasiado decisivo para el conjunto de la nación como para que los poderes públicos no se encuentren

(4) Alfred Weber: "Sociología de la historia y de la cultura". Ediciones Galatea-Nueva Visión, Buenos Aires, 1957, e "Historia de la Cultura". Fondo de Cultura Económica, 1941, México

en la necesidad de intervenir. Difícil es pensar en un estilo alternativo de desarrollo sin considerar las posibles formas de regulación de la economía por el Estado e, incluso, en la necesidad de ámbitos de planificación económica.

Este hecho, desde la perspectiva de los grupos sociales, implica el que sea difícil pensar en la existencia de una “clase” desligada del Estado. Casi no es concebible la existencia de una “nación burguesa” o de una “nación proletaria”, y se utiliza aquí el término “nación” en la acepción medioeval que implicaba el reconocimiento o aceptación para un grupo social determinado de su autonomía, incluso de destino, en el ámbito de una sociedad determinada. En la actualidad, lo concreto es la no existencia del desligamiento estatal; por el contrario, lo que existe es un “condicionamiento del destino, dentro del marco de la comunidad estatal” (A. Weber).

Esto significa que los grupos sociales pasan a estar referidos al Estado en una comunidad ideal que constituiría la comunidad nacional. Varios son los problemas que de aquí se derivan. Uno de ellos es el de la relación que los grupos sociales, entendidos como sociedad civil, establecen con el Estado. Un estilo alternativo tiene que enfrentar lo que podría denominarse el “particularismo del Estado”, o sea, que éste represente sólo los intereses de un o de algunos grupos de la sociedad, proponiéndose una verdadera democratización del Estado. Pero a la vez es necesario proponerse la constitución de un verdadero intercambio entre la sociedad y el Estado, de modo que la sociedad civil no sea una simple receptora de políticas, sino que contribuya a generarlas, lo que requiere de la participación ciudadana en el proceso político. El Estado tampoco puede ser concebido sólo como el espacio o lugar de articulación de intereses. Si es cierta la idea de que para los diversos grupos sociales se da un “condicionamiento del destino dentro del marco de la comunidad estatal”, es necesario incorporar al Estado, a través de la participación social, una voluntad de transformación.

Por otra parte, la idea de la conformación de una “comunidad nacional” implica también una relación difícil con el esfuerzo, también necesario, de construcción de auto-identidad por parte de los distintos grupos sociales. Por ejemplo, en la historia del movimiento obrero fue perceptible muchas veces la intención de constituir —incluso en sus formas organizativas, sindicatos, partidos, asociaciones— un modo de vida propio, con normas, pautas de conducta y valores que eran intento de expresión de una vida autónoma, pero la autonomía llevaba emparejado el riesgo del aislamiento. El problema es cómo constituir, además de la auto-identidad, una propuesta de identidad

colectiva. No se pretende que esta identidad colectiva sea una idílica, probablemente los “proyectos nacionales” que se formulen por los distintos grupos, sean por lo menos conflictivos, pero sí se requiere una capacidad de formular no sólo la propia reivindicación o demanda, sino que, además, hacerse cargo de la necesaria coexistencia de grupos distintos al propio.

### 3. Los fundamentos de la cultura

Cabe por último señalar algo fundamental en la consideración de los grupos sociales, éstos son a la vez portadores y creadores de la cultura y este tema es necesario tenerlo en cuenta al considerar en sus múltiples aspectos el tema de estilos alternativos. Claro está que es un lugar común la referencia a la crisis de la cultura, pero en el caso de América Latina, si se tiene en cuenta la rapidez de las transformaciones a la que se aludía en las primeras páginas, no podrá dejar de constatar que la vigencia de las tradiciones culturales no puede menos que estar seriamente afectada.

Valga la pena por lo menos señalar dos hechos que seguramente serán abordados en algún momento de este seminario: la importancia que tienen en la transformación cultural de América Latina el nuevo papel de las mujeres y la significación de los jóvenes. Es evidente que ambos sectores sociales contribuyen a una transformación de los valores más arraigados de nuestra sociedad. Quizás, de gran interés sea el caso de las mujeres, puesto que muy a menudo era en ellas donde más arraigados se encontraban los valores de tipo tradicional, para no mencionar el papel que jugaban en el proceso de socialización de los mismos.

Continuando con la temática de Alfred Weber, éste planteaba que el desafío actual era la capacidad de redefinir lo que a su juicio eran los tres fundamentos culturales de occidente: el impulso expansivo, el sentido de humanidad y el afán de libertad, tres temas que permanecen siendo básicos en la concepción de un estilo alternativo.

Respecto al impulso expansivo, el tema en el ámbito económico se planteó en relación a la figura del empresario, pero también tiene significación en muchas otras dimensiones y está estrechamente ligado a la idea de la creatividad. El contrapunto de tal impulso es el afán de seguridad y convendría recordar algunas páginas inspiradas por Don José Medina en “El desarrollo social de América Latina en la posguerra” (5), referidas al afán de seguridad de los sectores me-

(5) “El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra”. Secretaría de la CEPAL. Solon Hachette, 1963, Buenos Aires, Argentina

dios, basta sólo la frase final que sirve de conclusión. “En resumen —se dice— la actitud psicológica de los sectores medios tendió en extremo a ser moderada, a disfrutar de los privilegios adquiridos o a afanarse ilusoriamente por una estéril seguridad”.

No obstante, ¿es ésto sólo aplicable a los sectores medios o el juicio puede ser extendido a muchos otros grupos sociales?

Pero ciertamente que el tema no puede reducirse a la búsqueda de un grupo social que cumpla esta función de “expansión”, el problema está en hacerla extensiva a la mayor parte de la sociedad, y obviamente que tampoco este impulso expansivo debe reducirse al puro ámbito económico, son muchas las otras esferas de la vida en donde el afán de creación y conquista pueden expresarse.

En relación a la idea de humanidad, como es sabido, aparece en la cultura occidental estrechamente ligada al optimismo del siglo XVIII y se identifica con la esperanza en el triunfo de la razón, consiguiendo por este medio la plena realización de la humanidad. En América Latina, el positivismo expresó, quizás de la manera más acabada, la relación entre humanidad y razón, y es conocida la influencia que el positivismo ejerció —y quizás aún ejerce— en la concepción de la educación en el ámbito del pensamiento económico y aun en el ámbito de la política. Pero claro está que el optimismo no es la nota que puede actualmente caracterizarnos. Un ensayo de F. H. Cardoso, “El desarrollo en capilla” (6), planteaba con agudeza gran parte de estos temas; su tesis expresaba que junto con la crisis de la razón hacía crisis la idea de progreso y, por consiguiente, la noción misma de desarrollo. Quizás si lo más importante en relación a la idea de humanidad era la expectativa de la constitución de una progresiva común identidad de los hombres, la educación pretendía este ideal, pero hoy día se reconoce lo abstracto de tal concepto de humanidad y se intenta reemplazarlo por una noción concreta de humanidad, capaz de reconocer las diferencias y de conservar lo distinto. Que estos no son temas abstrusos queda de manifiesto cuando se reflexiona sobre la aspiración a la “modernización”, tema que con toda seguridad no quedará fuera de los planteos sobre estilos alternativos de desarrollo. El fenómeno universal de modernización requiere concretizarse en cada lugar, recuperando la dignidad de las particularidades, lo humano en la diversidad de sus manifestaciones. Si esto es válido para las alternativas de cada pueblo o nación, también puede serlo en cierta medida para cada uno de los grupos sociales que lo compo-

(6) Fernando H. Cardoso: “O desenvolvimento na berlinda” en “As Ideias e seu lugar”. Cadernos CEBRAP, núm. 33, Brasil, 1980

nen y más aún —como es el caso de muchos países de la región— si muchos grupos sociales presentan una fuerte especificidad cultural.

Por último, un par de notas sobre la idea de libertad, tema que tampoco puede estar ajeno a la discusión sobre estilos alternativos. Ciertamente que en estos casos la experiencia algo enseña y no se trata de desdeñar el valor de lo que tradicionalmente se llamaba “libertad espiritual”, pero es un hecho de la vida moderna que toda cuestión espiritual engrane con la vida práctica. En términos de Alfred Weber, al cual sólo estamos glosando, “se es libre, cuando se lo es de un modo esencialmente práctico”, y esto obliga a referirse a las condiciones concretas de existencia de los distintos grupos sociales, en otros términos, a las condiciones de posibilidad del despliegue de su libertad.

Pero en estos temas conviene evitar en lo posible planteamientos que lindan en lo lírico o en lo idílico. La actual relación entre los grupos sociales es a menudo de pugna o conflicto y no es previsible que tal situación se transforme de la noche a la mañana. ¿Qué libertad es por tanto posible en una situación de pugna y conflicto social? Una noción como la de “bien común” es discutible, pero no obstante presenta una alternativa en cuanto proporciona un marco en donde la libertad de cada uno de los grupos existentes encuentra una posibilidad de expresarse sin que necesariamente signifique la disminución de la libertad del otro.

Ciertamente, un estilo alternativo de desarrollo, en la medida en que pretende una dosis de sano realismo, no eliminará la urgencia de las necesidades, aunque pueda atenuarlas, y el viejo tema de la relación entre necesidad y libertad seguirá teniendo vigencia. El desafío para un estilo alternativo es conservar e incrementar para cada grupo social en un difícil equilibrio —y agregaríamos dinámico— la espontaneidad que la libertad significa dentro del marco del inevitable condicionamiento histórico.

# Las mujeres latinoamericanas en el debate sobre estilos alternativos de desarrollo

*Miriam Krawczyc*

## LAS MUJERES LATINOAMERICANAS Y LOS CAMBIOS

Hace ya casi quince años que la situación de las mujeres latinoamericanas es estudiada en la región desde distintos ángulos y con perspectivas diferentes. Preocupaciones demográficas, inquietudes acerca del papel social de las mujeres, su integración al desarrollo económico y social, aspectos relativos a la planificación, mejoramiento de condiciones de vida, orientaciones culturales y políticas, constituyen parte de una gama aún más amplia de temas que recibe un enorme impulso con la proclamación del decenio de las Naciones Unidas dedicado a la mujer.

La profundización de las condiciones de vida de grupos específicos —mujeres rurales, del sector popular urbano, jóvenes— con el fin de afinar los diagnósticos, resultó una vertiente enriquecedora para esta problemática. Actualmente —y ese es el objetivo de esas breves notas— parece importante, más que estudiar los distintos grupos y sus situaciones, analizar su articulación con el resto de la sociedad a la luz de las transformaciones que ha vivido la región, y más allá de sus posibilidades de incorporación a los procesos de transformación ver su potencialidad para contribuir a nuevas opciones de desarrollo.

Los cambios que afectaron a América Latina en las últimas tres décadas —entre expansión educativa y urbanización y que han sido ampliamente estudiados (1)— generaron modificaciones en modelos

(1) Germán W. Rama y Enzo Faletto: "Sociedades dependientes crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social". Revista de la CEPAL, núm. 25, Santiago de Chile, abril de 1955. Enzo Faletto y Germán Rama: "Cambio social en América Latina". Pensamiento Iberoamericano, núm. 6, julio-diciembre de 1984, Madrid, España

culturales, modos de vida, expectativas de consumo, y alteraron pautas establecidas de socialización. En relación al sector de las mujeres, tal vez los aspectos que mejor ilustran la magnitud, extensión y heterogeneidad de esos cambios, sean la educación y la participación laboral. Es importante también, aunque sea muy someramente, referirse a los tipos de temas que han convocado a las mujeres latinoamericanas.

En relación a la educación, la masificación de la educación secundaria ha sido tal vez la característica más relevante de la expansión educacional. Si bien el impacto educacional en este período es innegable, con un aumento significativo de mujeres en la educación superior, persisten las críticas a la tradicionalidad de sus contenidos, nivel de calidad y falta de cobertura completa. Por otra parte, el sector femenino muestra una gran polarización en relación a los niveles educativos. Así como los mayores niveles de estudio corresponden entre las mujeres a las jóvenes (15-24 años), así también son mujeres jóvenes las que presentan las tasas de analfabetismo más altas, especialmente en las zonas rurales y al interior de comunidades étnicamente diferentes. Actualmente, algunos estudios sostienen que las distancias entre educados y no educados son mayores entre mujeres de distintos estratos socioeconómicos que entre mujeres y hombres del mismo grupo. Por otra parte, especialmente en los sectores populares, la educación es percibida positivamente por las mujeres como un espacio legítimo de socialización entre pares.

La participación laboral femenina ha aumentado continua y significativamente en los últimos años y a medida que en los últimos treinta años la tasa de participación global ha ido disminuyendo, la femenina se ha mantenido en crecimiento. El comportamiento laboral femenino adquiere su expresión concreta en cada país de acuerdo a como se articulan en él las demandas de empleo de mujeres; las áreas, en que se generan las ocupaciones, los grados de modernización y de desarrollo que alcanza un país. Influye también el modelo cultural imperante, el nivel educacional, especialmente después de la educación secundaria, la situación familiar, la presencia del compañero. En general, las mediciones dan mejor cuenta de las ocupaciones modernas que de las tradicionales y a mayor desarrollo de un país, mayor es la inserción de las mujeres en las ocupaciones del sector terciario moderno, la enseñanza y los aparatos burocráticos estatales. El otro sector laboral importante, concentrado principalmente en los conglomerados urbanos, es el servicio doméstico, que constituye el polo opuesto del anterior.

El desempleo, agudizado por la crisis, es un tema de importancia

para el sector femenino, especialmente para el grupo joven.

En relación a su comportamiento por estrato socioeconómico, en un gran número de países las mujeres latinoamericanas pertenecientes a familias de los estratos altos o medio-altos, suelen mantener un comportamiento laboral asociado especialmente a aspectos valóricos culturales de su grupo, en términos de una gratificación personal. En este sentido, su mayor o menor incorporación al mercado de trabajo dependerá en forma significativa del grado de modernización de la sociedad en relación con el tipo de oportunidades que ésta pueda ofrecer. Es obvio que una sociedad urbana moderna tendrá un abanico de posibilidades mayor que una de corte rural tradicional. La sanción del grupo permitirá a estas mujeres realizar trabajos relacionados con la expresión artística o bien, más recientemente, con algunas profesiones liberales consideradas compatibles con su rol. Las mujeres de estos grupos tienen niveles educativos altos y ocupan en forma creciente una gama de ocupaciones no manuales de status superior vinculadas especialmente al sector más moderno de la sociedad. En relación con el trabajo no remunerado, si bien las mujeres supervisan y son responsables por el desenvolvimiento de sus hogares, no suelen realizar directamente las tareas correspondientes. Asimismo, desempeñan ocasionalmente labores vinculadas a la asistencia social en forma voluntaria.

El estrato medio de la mayoría de las sociedades latinoamericanas tiene una heterogeneidad mayor y en él se encuentra un grupo importante de mujeres que realizan como función única tareas relativas al hogar, con ayuda parcial o sin ella. La incorporación al trabajo remunerado de las mujeres de los estratos medios tiene en América Latina una connotación especial, asociándose al desarrollo mismo de estos grupos. La opción laboral en este estrato, si bien tiene elementos de decisión personal, está correlacionada por una parte con las percepciones colectivas sobre los consumos y los servicios compatibles con el status medio, y por otra, con la imagen: que de la mujer tengan esos grupos en cuanto a cultura, desempeño laboral y autonomía. Esta última puede ser entendida como una garantía de la mujer para poder establecer una relación simétrica de pareja.

En relación con los trabajos que realizan, hay una concentración muy alta de la ocupación femenina en el comercio, en la administración y especialmente en los servicios sociales y comunales. La educación es el rubro mayor, seguido por salud y bienestar social, en proporción cuatro o cinco veces menor. En los grupos medios urbanos, las mujeres con mucha frecuencia alcanzan mayores niveles de escolarización, apareciendo en algunos países como más educadas

que los hombres en el grupo etario joven. Como además la inserción en la población económicamente activa se realiza en gran parte en los servicios —tanto tradicionales como modernos— y en forma más débil en la producción industrial, la concentración del empleo femenino en actividades terciarias modernas hace normalmente que los niveles educativos promedio de las mujeres sean más elevados que los de los hombres.

Las principales tendencias del trabajo remunerado de las mujeres de los grupos medios son: una expansión ligada a la modernización de la sociedad, especialmente en el sector de los servicios sociales, comunitarios y profesionales, feminización importante de los cuerpos educativos de muchos de los países de la región, una inserción laboral que tiene que ver con la expansión de los sectores medios y fuertemente ligada a las estrategias establecidas por éstos para su permanencia en la zona media de la estratificación social y su eventual ascenso a niveles superiores; una inserción laboral directamente relacionada con su nivel educativo. Finalmente, la opción por las ocupaciones remuneradas de las mujeres de este estrato tienen gran relación con la posibilidad de obtener ayuda parcial o total en el trabajo doméstico y el costo del mismo.

Las mujeres de los sectores populares de la mayoría de los países se insertan en el mercado laboral desde edades tempranas en una magnitud significativa como parte de las estrategias de subsistencia de sus familias. Sus motivaciones se vinculan con la obtención del ingreso, que suele percibirse como parte de un ingreso familiar y no personal. La forma en que se insertan en el empleo tiene que ver fundamentalmente con el grado de urbanización de la sociedad y su modernización. Un gran número de personas de este estrato se agrupa en ocupaciones del sector terciario tradicional, especialmente el servicio doméstico y otro tanto lo hace en actividades agrícolas. Es importante destacar la proletarianización de la mujer rural y su participación en las empresas agro-industriales en la región (2). El servicio doméstico ocupa primordialmente a mujeres jóvenes, entre los 10 y 24 años, normalmente con niveles muy bajos de educación. Otro sector de servicios que ocupa a muchas mujeres es el pequeño comercio, que en algunos países comprende el comercio ambulante, y que

en el Caribe incluye el comercio ambulante entre países. Otra actividad comercial que agrupa predominantemente a mujeres es el comercio de mercadeo en los países con población predominantemente indígena.

El grupo de mujeres obreras tiene también cierta significación en el mercado laboral. En este caso su inserción depende de la urbanización y terciarización en un doble sentido. En primer lugar, depende del grado y nivel tecnológico con que se realiza la industrialización en el país y, en segundo lugar, está en función del momento histórico de la industria. Ciertas actividades, como la confección textil y el ensamblaje de productos electrónicos, absorben gran volumen de mano de obra femenina, pero en general los crecientes avances tecnológicos tienden a reducir la participación obrera en la población económicamente activa o bien exigen niveles de especialización que sólo los hombres reciben regularmente.

Estén o no insertas en el empleo, total o parcialmente, las mujeres de los sectores populares realizan, además o en forma exclusiva, el trabajo doméstico no remunerado. Este trabajo, en el caso de las mujeres rurales, significa tareas agrícolas para el consumo y el procesamiento doméstico de los alimentos.

Los temas que han convocado a las mujeres en la región han sido predominantemente tan heterogéneos como sus situaciones educacionales y laborales, lográndose, sin embargo, diálogos inter-clase en relación a problemas específicos. La participación de las mujeres de los grupos altos, normalmente es escasa como también su educación suele no ser orientada al empleo y más bien se plantea en función del grado de modernización del contexto. El sector medio, más heterogéneo, aparece con cierta participación en torno a temas laborales

especialmente el profesorado—; los temas de la democracia, de los derechos humanos, y más minoritariamente organizado en grupos feministas o insertos en organizaciones políticas. El sector popular aparece vinculado más fuertemente a convocatorias reivindicativas de su grupo social, compuesto mayoritariamente por mujeres amas de casa o bien en torno a intereses barriales.

Podría sostenerse que los cambios de los últimos treinta años, que llegan a los ochenta desgarrados por una profunda crisis económica, si bien afectan con distinta intensidad a los países de la región, de acuerdo a sus condiciones internas y sus diversos modelos de ajuste, en general aumentan la desigualdad, incrementan situaciones de exclusión, polarizan las condiciones de vida y en el caso de las mujeres generan nuevas y más intensas contradicciones. Aparecen además con mayor frecuencia los códigos compartidos por efecto de la edu-

(2) Ximena Aranda: "La mujer rural de América Latina: un actor social del último decenio (1975-1984)", documento presentado a la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (La Habana, Cuba, 19 al 23 de noviembre de 1984), octubre de 1984

cación, una discontinuidad de políticas de incorporación laboral y la difusión de modelos "modernos" en relación al mundo del trabajo; la falta de apoyo en infraestructura a las mujeres trabajadoras; ambivalencia en relación a su papel social; fragmentación de los modelos de socialización, pérdida de capacidad socializadora de la familia y la persistencia de su peso en la formación; la gestación de movimientos sociales alternativos y la falta de espacios de participación, crean condiciones de tensión que deben encararse en contextos globales.

### LAS MUJERES LATINOAMERICANAS Y ESTILOS ALTERNATIVOS DE DESARROLLO

Las contradicciones que enfrentan actualmente las mujeres en la región no son producto exclusivo de la crisis, si bien ella agudiza a niveles extremos problemas ya existentes. La falta de equidad, la mala vinculación al mercado, la ocupación predominante en trabajos de baja calificación, el aislamiento doméstico, son factores propios de la situación de las mujeres latinoamericanas que requieren ser encarados en una perspectiva que busque formular nuevos estilos de desarrollo, tal como se han explicitado en varios estudios (3).

La crisis económica, profunda y duradera, somete a desequilibrio e incertidumbre. Puede convertirse fácilmente en caldo de cultivo de viejos valores autoritarios, y plasmar retrocesos en los avances de las mujeres hacia modelos más democráticos de relación y participación.

Una discusión sobre estilos alternativos de desarrollo, debería al menos encarar temas como los siguientes:

Asumir que la democratización de la sociedad, requiere de la posibilidad de ser ejercida por todos sus miembros en condiciones de equidad y equivalencia. En este sentido, es indispensable definir el papel social de sus miembros y apoyar el desarrollo de su quehacer real, más allá de los discursos. El estímulo a la participación, requiere de espacios de participación, el estímulo a la participación laboral,

(3) Aníbal Pinto: Estilos de desarrollo y realidad latinoamericana. Conferencia dictada en el "Curso sobre procesos y problemas del desarrollo en América Latina", ILPES-ICI, Madrid, 1980. Marshall Wolfe: Enfoques del desarrollo. "¿De quién y hacia qué?" en *El desarrollo esquivo*, (ensayos de M. Wolfe). Fondo de Cultura Económica, México, 1976. Jorge Graciarena: "El problema del poder en los estilos de desarrollo", en *El Trimestre Económico* núm. 172, octubre-diciembre de 1976. Fernando Henrique Cardoso: "Hacia otro desarrollo", publicado en inglés bajo el título *Towards another development*, publicado por la Fundación Dag Hammarskjöld (*Another Development: Approaches and Strategies*, Uppsala 1977), editada por Marc Nerfin

requiere de la generación de empleo y de la infraestructura de apoyo. Todas las medidas que se adopten requieren de continuidad, puesto que la permanencia de modelos culturales trasciende el tiempo de cambio estructural. Si la reproducción de los nuevos miembros de la sociedad sigue siendo responsabilidad individual, es difícil promover cambios en torno a la incorporación de las mujeres. Asimismo, pese a los cambios en situaciones objetivas de vida de las mujeres, los modos culturales dominantes siguen siendo tradicionales.

— Es necesario comenzar a discutir sobre los puentes entre lo cotidiano y lo teórico; entre lo privado y lo público. La vinculación entre ambos espacios puede generar nuevas combinaciones de gestión social. Los proyectos cualitativos, especialmente numerosos en los últimos años, muestran que son espacios de aprendizaje societal válido, pero insuficiente. La inserción en proyectos pequeños, especialmente en sociedades complejas, requiere de una inserción en proyectos globales.

— El sistema familiar sigue siendo un núcleo de mayores resistencias frente al cambio. El debate en torno a la democratización de roles al interior de la familia constituye un tema de importancia especialmente para las mujeres, para las cuales aún constituye un espacio de mayor permanencia. Es común, asimismo, un discurso público de mayor apertura y un comportamiento familiar tradicional aun en los sectores de mayor radicalización aparente.

— La socialización de las mujeres jóvenes debería constituir uno de los ejes centrales de discusión. Nacidas en un período de optimismo, fueron socializadas con mayores expectativas, mejores grados de educación y mayores estímulos que las generaciones precedentes. El cierre de posibilidades para ellas, agravado por la crisis, las deja en un espacio sin retorno pero sin avance.

— Los temas de la equidad, pese a su obviedad, requieren ser reiterados. La situación de la gran mayoría de mujeres latinoamericanas es de exclusión económica, educacional y social. Ello además se da en condiciones de real invisibilidad. Mujeres jóvenes desempleadas, permaneciendo en hogar familiar, mujeres jóvenes marginales, sin ninguna posibilidad de incorporación, mujeres rurales dedicadas al hogar y tareas agrícolas no remuneradas, mujeres en el servicio doméstico, en relaciones de servidumbre, la doble o triple jornada de las mujeres jefas de hogar del sector popular, presentan situaciones de emergencia que requieren de recursos y mecanismos de ejecución simples, conocidos y de largo plazo.

— La viabilidad de aplicar medidas adecuadas y su discusión en la formulación de un estilo alternativo, dependerá en gran medida de

los recursos, pero más aún de la capacidad creativa de diseñar acciones que logren arraigo y permanencia en los grupos sociales involucrados. Más que orientar las discusiones a las necesidades de estímulo, debería centrarse en el estudio de los mecanismos antiparticipatorios y la generación de espacios para el quehacer societal.

#### LAS MUJERES LATINOAMERICANAS Y SU APORTE A NUEVOS ESTILOS DE DESARROLLO

Si se plantea el estilo alternativo de desarrollo como un nuevo modelo de sociedad que incluye elementos de equidad, autonomía y desarrollo integral, en las condiciones actuales para el debate, en sociedades tan fuertemente estratificadas como las latinoamericanas, es difícil imaginarse la participación de las mujeres en la formulación del modelo en tanto un grupo social único. Sus demandas y expectativas aparecerán seguramente insertas en relación a otros intereses grupales.

Sin embargo, sí existen áreas de discusión donde el aporte de las mujeres —ya sea como parte de grupos de mujeres o bien insertas en otras organizaciones— puede ser significativo en la formulación de nuevos modelos societales. La incorporación de los temas cotidianos a la vida pública, y el reconocimiento en última instancia de la influencia de los espacios privados en las decisiones públicas, los aportes de las mujeres en términos de incorporar al quehacer político los temas “humanistas” de la sociedad, los derechos humanos, las libertades individuales, los temas de la solidaridad.

Los movimientos sociales alternativos, los movimientos anti-discriminatorios, los grupos populares libertarios y reivindicativos, han tenido como protagonistas principales en los últimos años a mujeres. La incorporación de los temas éticos y, en última instancia, la formulación de proyectos globales más justos requiere la incorporación al debate de temas que previamente permanecían al margen y que son, en cierta forma, el equilibrio entre lo grande y lo pequeño, la lucha dialéctica entre el pragmatismo y la ideología, reforma y los grandes cambios, protagonismo de la libertad y la igualdad y la búsqueda de equilibrio entre lo femenino y lo masculino en nuestras sociedades. Por otra parte, y en relación a condiciones objetivas de vida de las mujeres, más allá de debates teóricos, es indudable la frustración e insatisfacción de su situación en los estilos vigentes. Pese a una verbalización aún importante de un discurso tradicional sobre su rol, de hecho vive ya, especialmente la mujer joven, una realidad diferente. La mayor educación, cierta especialización laboral, mayor conviven-

cia entre pares, genera y retroalimenta nuevos modelos del quehacer. La mayor contradicción entre el deber ser familiar y la realidad, la fragmentación de modelos de socialización homogéneos y el aumento de contradicciones, a la vez que generan nuevas tensiones, generan también nuevos espacios de vida.

Es difícil predecir la orientación que puede surgir de esas situaciones inéditas en su magnitud y en la profundidad de los cambios. Sin embargo, así como podría ser un grupo vulnerable a la manipulación, tiene también potencialidades de cambio seguramente importantes.

# Modelos de desarrollo y configuraciones sociales desde la perspectiva del conflicto

*Rodrigo Baño*

## NUEVOS TEMAS Y VIEJOS PROBLEMAS

Tal vez podría decirse que, a diferencia de otros animales, los científicos sociales no tropiezan dos veces con la misma piedra, sino que lo hacen con muchísima mayor frecuencia. De alguna manera, los nuevos temas nos vuelven a enfrentar con viejos problemas. Es lo que pareciera ocurrir cuando se trata de establecer la relación entre grupos sociales y estilos de desarrollo, puesto que aquí se vuelve a plantear como trasfondo esencial la relación entre estructura y proceso, análisis sincrónico y diacrónico, estático y dinámico, que está presente desde hace ya mucho tiempo en los estudios sociales.

No es el caso pretender aquí, en tan breve espacio y escasa capacidad, hacer alguna observación respecto de tal problema, sino simplemente llamar la atención sobre su presencia para, al menos, no estar desprevenidos en cuanto a sus consecuencias.

Al parecer, el plantearse el tema del "papel de los grupos sociales en la conformación de los estilos de desarrollo", la preocupación directa se refiere más a los "desafíos del futuro" que a la caracterización del pasado. Sin negar las conocidas relaciones entre lo uno y lo otro, se aprecia la reminiscencia weberiana acerca del problema de cuál es la clase capaz de asumir la dirección política de una nación. Problema quizás tan difícil en América Latina actual como en Alemania de fines del siglo pasado.

Pero, si el problema consiste en determinar cuáles son él o los sectores sociales capaces de dirigir ciertos estilos de desarrollo, nos encontramos ante la necesidad de buscar alguna forma de articulación entre los sectores socialmente existentes y los proyectos de acción

que se puedan realizar. Estructuras y procesos, definidos en términos de clases y movimientos sociales en la nomenclatura de Touraine, precisan ser comprendidos en su mutua significación.

Desde esta perspectiva, no basta con la mera determinación de los cambios ocurridos en la estructura social, pues los cortes que se pueden establecer en ella sólo tienen sentido en términos de las acciones que se pueda atribuir a los sectores que allí se distinguen. De la misma manera, las alternativas y proyectos de acción sólo se comprenden en relación con la existencia de grupos sociales capaces de llevarlos a cabo.

En consideración a lo anterior, es que pareciera resultar adecuado enfocar el tema del papel de los grupos sociales en la conformación de los estilos de desarrollo a partir de la categoría de conflicto. Tal conflicto queda definido en términos del carácter de la dominación y del proyecto alternativo que a ésta oponen los sectores dominados.

Esta centralidad del conflicto no siempre ha estado presente en los estudios de las interrelaciones entre el sistema económico y político en la región. Por el contrario, aquellos estudios que consideran la dominación, lo hacen sin considerar a los dominados como sujeto del proceso histórico. Dicho de otra manera, el sector dominado aparece como un objeto de la dominación que carece de un proyecto que explique su movimiento. La consideración de los dominados suele hacerse sólo en cuanto se les ve como condición, obstáculo o apoyo de las coaliciones sociales dominantes.

De lo anterior se derivan consecuencias bastante directas para la comprensión de los procesos sociopolíticos. Por una parte y en forma muy nítida, ciertos acontecimientos de gran importancia resultan inexplicables (caso de Cuba y Nicaragua, para poner los ejemplos más notables). Poco vale el argumento de que se trata de situaciones especiales donde sí surge un proyecto alternativo, puesto que si antes sólo existe dominación no se ve de dónde podría salir aquél. Por otra parte, la comprensión del tipo de Estado y del sistema de dominación resulta incompleta si no se considera que en buena medida son una respuesta al proyecto de los sectores dominados.

Los denominados "modelos de crecimiento" que se suelen distinguir en la región, sirven más bien para describir las aspiraciones e interconexiones de los sectores dominantes que para captar el conflicto que los define. En consecuencia, permanece como un "modelo" cerrado, cuya transformación pareciera deberse a un "agotamiento" de su dinámica económica.

Los estudios sobre situaciones de dependencia tienden a resaltar precisamente la interconexión entre los aspectos económicos y los

sociales y políticos, aportando un enfoque que permite recuperar el carácter de proceso histórico con que se debe enfocar el problema del desarrollo.

Pareciera que a partir de tales planteamientos es posible, brevemente, esbozar ciertas características del conflicto a través de algunas aproximaciones sobre el proyecto alternativo con que los sectores dominados enfrentan el modelo impuesto.

## MODELOS DE CRECIMIENTO Y PROYECTO ALTERNATIVO

Como es bien sabido, la caracterización de la gestión económica latinoamericana, en términos de "modelo de crecimiento hacia afuera" y "modelo de crecimiento hacia adentro", implica profundas diferencias tanto en la organización social como en el control político. De la misma manera, la alternancia de estos modelos no es paradigmática ni simultánea en los diversos países de la región, aun cuando pueda considerársele la tendencia predominante en ella durante largo tiempo.

Ahora bien, los intentos de caracterización del denominado proyecto popular alternativo permiten, al menos, establecer cierta correspondencia entre éste y los modelos de crecimiento prevalentes, contribuyendo a delimitar el conflicto central que permite cierta comprensión acerca de la relación entre actores y acciones sociales en situaciones definidas.

El primer tipo se corresponde aproximadamente a lo que se conoce como modelo de crecimiento hacia afuera. Aquí, el proyecto popular alternativo se caracterizaría por el enfrentamiento pueblo-oligarquía, con una difusa conciencia acerca del carácter de clase del conflicto y del problema del poder político. El proyecto popular asume fundamentalmente un socialismo de carácter expropiatorio y de reabsorción de la sociedad política en la sociedad civil.

La configuración estructural de los sectores populares estaría dada por una gran masa de campesinado no asalariado, núcleos obreros y mineros de fuerte cohesión y sectores de trabajadores urbanos por cuenta propia o en servidumbre doméstica.

En la medida que la dirección del proceso está en los núcleos obreros o mineros, adquiere un fuerte carácter antisistema de inspiración predominantemente anarquista. Pero, incapaces de incorporar nacionalmente al campesinado, termina por quedar aislado en jornadas heroicas. Por el contrario, cuando el movimiento es esencialmente campesino logra una mayor difusión, pero sus movilizaciones

son de carácter defensivo frente al avance de la hacienda moderna y despreocupadas del problema del Estado. Ello permite que fracasen incluso cuando triunfan (caso mexicano y, menos típico, Bolivia).

Otro tipo correspondería a lo que se conoce como modelo de crecimiento hacia adentro y que, en lo que respecta al proyecto popular, correspondería al período de alianza de clases.

Aquí la configuración estructural se corresponde con un fuerte sector obrero o, al menos, en clara expansión, con disminución de la masa campesina y proletarización del trabajador urbano.

La alianza puede expresarse en el Gobierno a través de una persona o un partido (Perón en Argentina, Vargas en Brasil, Acción Democrática en Venezuela) o como acuerdo de partidos políticos (Chile del Frente Popular). Ella se orienta a impulsar la industrialización, lo que permitiría no sólo posibilidades de mejorar su participación en el producto, sino también aumentar el número y organización de la clase obrera.

La exclusión del campesinado y de sectores de marginalidad urbana, como parte del precio de la alianza, debilita al sector popular. Al aumentar el conflicto entre acumulación y distribución, éste termina por resolverse a favor del primero, gracias al fortalecimiento del Estado que la misma alianza ha provocado sin modificar su carácter.

Muy esquemáticamente se describen aquí ciertos rasgos típicos del conflicto que se corresponden con configuraciones sociales típicas y determinados modelos de dependencia (entendidos como forma de organización de la dominación). Eso no significa que sean los únicos ni que presenten un carácter estático, puesto que la lucha implica que se produzcan transformaciones en las alianzas y correlación de fuerzas que van cambiando tanto la forma de dominación como el proyecto alternativo.

Es así como el proyecto expropiatorio de los sectores populares puede coincidir con una radicalización de capas medias que ven cerradas las vías de acceso a la participación en el poder debido a la existencia de una oligarquía excluyente. En tal caso, la insurrección antioligárquica puede conducir al predominio de sectores de capas medias y burguesía emergente que, al lograr acceder a parte del poder, logran recomponer la dominación (como sería en los citados casos mexicano y boliviano).

Pero también ocurre que el proyecto popular alternativo a una dominación marcadamente oligárquica, que coincide con la radicalización de capas medias excluidas, logra hegemonía en la constitución de un contrapoder estatal. La debilidad del Estado, en cuanto base de sustentación social y la presencia directa del imperialismo,

facilitan la empresa de un proyecto de construcción nacional con hegemonía popular (Cuba y Nicaragua parecieran ser experiencias de este tipo).

A su vez, la viabilidad de estos proyectos está muy directamente relacionada con características de la configuración estructural. En el caso, la hegemonía popular pareciera corresponderse con una situación en que la fuerte presencia del campesinado se combina con una creciente proletarización y una urbanización reciente.

En cuanto al proyecto de alianza de clases, el aumento del conflicto entre acumulación y distribución, que se agudiza en situaciones de depresión económica, lleva a la elaboración de un proyecto de construcción de un bloque popular amplio orientado a la transformación del carácter del Estado para desde ahí redefinir las relaciones económicas. Este proyecto pareciera coincidir con los avances del modelo capitalista, dependiente asociado e intenta ampliar la base del asalariado urbano hacia el campesinado y buscar el apoyo de capas medias. Chile de la Unidad Popular, Argentina del peronismo de izquierda, Uruguay del Frente Amplio, Brasil de Goulart, serían situaciones aproximadas en mayor o menor grado a esta alternativa.

El problema es que tiene que enfrentar a un Estado fuerte, de amplias capas medias que lo legitiman y de desarrollada burocracia civil y militar. La agudización del conflicto lleva a su derrota a través de regímenes militares que se definen precisamente por su carácter antipopular.

## EL CARACTER ACTUAL DEL CONFLICTO Y LOS SECTORES SOCIALES

Tratar de caracterizar la situación actual es extremadamente difícil, dado la escasa distancia que es posible adoptar para apreciar tendencias de mediano y largo plazo. Los modelos de "crecimiento hacia afuera" y "crecimiento hacia adentro" parecieran haber perdido relevancia y los proyectos alternativos que se les han opuesto, enfrentamiento oligarquía-pueblo y alianza de clases, parecen difíciles de reeditar en sus formulaciones originales.

Lo anterior no significa que no subsistan características de estos tipos de conflicto, los cuales, incluso, eventualmente pueden ser centrales en determinadas situaciones nacionales. Sin embargo, ellos ya no dan cuenta de la principal tendencia en el proceso social de la región. Por el contrario, puede señalarse que la tendencia prevaleciente es la del modelo de capitalismo dependiente asociado en la que Brasil aparece como uno de sus pioneros y en la cual encaja

también con relativa facilidad México. Pero que en estos dos países el modelo esté más desarrollado, lográndose un mayor equilibrio entre exportación y producción para el mercado interno, no significa que en el resto no esté también imponiéndose, aunque adopte modalidades particulares.

Pese a las variaciones que se encuentran, dos rasgos generales permiten caracterizar el modelo. Uno de ellos es la triple alianza que se produce entre el Estado empresarial, multinacionales y empresa nacional. El otro es la internacionalización del mercado interno tanto de productos como de fuerza de trabajo. En cuanto al producto, como éste es de cierta sofisticación, requiere de procesos de concentración de renta que permitan que una proporción, aunque reducida de la población, pueda transformarse en mercado de ellos. En cuanto al trabajo, necesita bajar los costos de la mano de obra para que el capital pueda mejorar su tasa de ganancia a través de la producción en la periferia.

Las afinidades que suelen encontrarse entre el desarrollo de este modelo de capitalismo asociado y los regímenes políticos de corte autoritario no son casuales.

Sin embargo, ello no significa, como algunos han pretendido, que sean los requerimientos propios del nuevo ordenamiento del sistema capitalista mundial los que provocan los cambios del régimen político. Con ello se insiste muy unilateralmente en la visión de la amplitud de grados de libertad con que actúan los sectores dominantes.

De alguna manera, esta transformación del régimen político está indicando la conveniencia de adoptar una perspectiva del conflicto más que una enfocada en el actuar de los sectores dominantes. Incluso se podría señalar que es la existencia de un proyecto popular, que amenaza las bases mismas del sistema, lo que mejor explica la emergencia de estos regímenes autoritarios. La necesidad de reprimir al movimiento popular es la que lleva al autoritarismo, autoritarismo que no dispone de otro modelo que el de capitalismo dependiente asociado.

Frente a este modelo, el proyecto alternativo pareciera orientarse fundamentalmente en términos de construcción nacional, a través de una recomposición política que permita evitar el agudo corte social que significa la vigencia de un modelo fuertemente excluyente.

El carácter del conflicto estaría dado por el elemento exclusión-inclusión, que se superpone al conflicto capital-trabajo que se plantea en términos a menudo corporativos.

La configuración social estructural, producto de la tendencia

señalada y, a la vez, hecha significativa en términos del conflicto, condiciona la formulación del proyecto alternativo de unidad nacional que pareciera derivar hacia variantes de capitalismo nacionalista o de rupturas de carácter socialista populista.

En efecto, el examen de las modificaciones que se han ido produciendo en la estructura social, permite señalar algunos aspectos generales que inciden en las posibilidades de los modelos alternativos.

En primer lugar, se aprecia que persiste el acelerado proceso de urbanización, el cual sólo tiende a declinar en situaciones en que la población agraria ha llegado a niveles muy bajos, como es el caso de Argentina y Uruguay.

En segundo lugar, tiende a consolidarse el sector asalariado urbano en las unidades productivas más modernas. Las excepciones de Argentina y, más fuertemente, Chile, requerirían una explicación adicional.

En tercer lugar, hay un marcado aumento del sector marginal urbano. Esto se manifiesta en un fuerte aumento de la cesantía urbana, una mayor presencia del sector productivo informal y el crecimiento de la pobreza, producto de la disminución de los salarios reales.

Dados estos aspectos generales, es posible considerar la existencia de una configuración estructural en la que se asiste a un fuerte retroceso en la capacidad integrativa del sistema. Pero esto no significa retrotraer la situación a períodos anteriores, puesto que el proceso de urbanización elimina las bases de la dominación oligárquica en el campo y genera una masa urbana de características poco predecibles en cuanto a movilización social y política.

El corte social aparece como asociado en forma bastante estrecha a la internacionalización del mercado interno, propia del nuevo carácter de la dependencia, con lo cual adquiere mayor fuerza el proyecto alternativo orientado en términos nacionales. Sin embargo, este mismo corte social entre los que están dentro y los que están fuera del circuito dinámico de producción internacionalizada, hace que también resulte muy difícil que se produzcan alianzas de cierta inclusividad que permitan una transformación del modelo imperante.

En estas circunstancias, no ha de extrañar que el conflicto adquiera, en algunos casos, el carácter de enfrentamiento que, dada la dificultad de generar alianzas que cambien la correlación de fuerzas, puede prolongarse durante algún tiempo. Al mismo tiempo, ese mismo conflicto puede derivar hacia la recomposición de una política de alianzas que permita mantener la exclusión bajo control a través de la cooperación del sector asalariado más integrado y en la

expectativa de un desarrollo capitalista que permita un mayor grado de inclusión social.

Sin embargo, es necesario considerar también que el modelo de capitalismo asociado enfrenta serios problemas, los cuales se manifiestan, tanto en la caída del PIB por habitante, que comienza a mostrar signos negativos para todos los países de la región (excepto Cuba) desde comienzos de la década de los ochenta, como en el grave problema de la deuda externa. En consecuencia, resulta probable que aumenten las presiones hacia un carácter más nacional del capitalismo, el cual podría encontrar sus bases en las grandes empresas estatales y "sus empresarios". Estas presiones agudizarían las tensiones entre sectores dominantes, pero parece poco viable que se pueda sustituir el modelo sin una movilización social de tipo nacional.

Como se señalaba al comienzo, resulta muy difícil levantar hipótesis acerca del futuro desarrollo del proceso. No obstante, es posible señalar al menos ciertos problemas en relación a los grupos sociales y sus comportamientos probables. Dentro de esto cabría señalar que el conflicto en torno al eje inclusión-exclusión tiende a adquirir mayor fuerza. Esto se manifiesta, paradójicamente, tanto en el desarrollo de movimientos políticos de carácter integrativo, con una fuerte apelación simbólica a lo nacional, como en aparición o mayor auge de posiciones de enfrentamiento extraparlamentarias.

La transformación de los regímenes autoritarios ofrece buenos ejemplos de ambas variedades. En algunos casos, prima la presencia de la movilización nacional de la ciudadanía en términos de democracia como derecho común (Argentina, Brasil, Uruguay). En otros prima el enfrentamiento como mecanismo de ruptura (El Salvador, Bolivia). Y en otros se combinan ambas alternativas (Chile, Perú).

Dado que la posibilidad de transformar la actual tendencia al capitalismo asociado sólo parece posible a través de una vasta movilización social de carácter nacional, el corte social existente aparece como un serio obstáculo. Las únicas movilizaciones nacionales posibles son aquéllas centradas en aspectos simbólicos que no afectan las posiciones sociales establecidas. La actual forma de organización de la dominación y el proyecto nacional popular que se le opone como alternativa definen un conflicto de difícil solución debido a la situación de equilibrio que plantea la exclusión social con las características que actualmente presenta.

Puestas así las cosas y sin desatender los conflictos internos entre sectores en el poder a que hemos hecho anterior referencia, las posibilidades de un proyecto nacional popular alternativo parecieran descansar en alguna forma de articulación que permitiera combinar

el eje exclusión-inclusión con el eje clasista capital-trabajo. No obstante, la condición de exclusión es contraria a las posibilidades de organización de acciones de carácter colectivo, por lo cual sólo cabe la organización de tipo político.

El problema es, pues, qué tipo de organización política podría desarrollar tal acción entre los sectores populares. Se encuentra aquí el principio de valorización del espacio político institucional, cuya centralidad se ha hecho evidente en la discusión respecto a los regímenes políticos y a la nueva institucionalidad.

Es muy probable que sea en ese terreno donde se jueguen las posibilidades de salida del conflicto actual. Dicho de otra manera, la definición del sistema político (partidos y formas de participación institucionalizada) pasa a constituirse en un centro crucial de las alternativas en juego.

El esquematismo de la presentación resulta evidente y, en el presente documento, inevitable. No basta como disculpa el reconocimiento de que "los diversos países de la región presentan realidades muy distintas", puesto que se pretende que el esquema general tenga validez al menos como tendencia. En tales circunstancias, sólo resta esperar que estudios más concretos de situaciones definidas permitan un mejor conocimiento de la siempre problemática relación entre actores y acciones, estructuras y procesos.

TERCERA PARTE

**Nuevas áreas de discusión**

# Los estilos políticos y problemas de la democracia

*Angel Flisfisch*

El análisis histórico de la política en el continente muestra la diversidad de las formas políticas que se combinan con los procesos de industrialización y modernización y revela también la fragilidad de la democracia. Antes de reflexionar sobre las condiciones de la democracia en América Latina, es indispensable estudiar las formas de hacer política que han prevalecido en diferentes épocas, a veces como formas únicas, la mayor parte del tiempo sobrepuestas y entrelazadas.

Pueden distinguirse seis estilos. La noción de estilo se refiere de una manera sintética, unificando ideología y práctica, a la forma como la acción política trata de articular el proceso social.

La clasificación propuesta no pretende ser exhaustiva, sino tan sólo ayudar a describir a grandes rasgos ciertas dinámicas.

## El estilo liberal

A cada estilo subyace cierta concepción de la sociedad y su desarrollo. El estilo liberal toma a la sociedad por un orden natural que, similar a la naturaleza, no requiere ser legitimado. Su evolución debe ser cultivada y, eventualmente, corregida y protegida, pero sin que los hombres puedan pretender construir deliberadamente el futuro. Se confía al despliegue de las leyes del mercado y sus instituciones (la propiedad privada y el contrato), el ordenamiento auto-regulado de la vida social. Si, de acuerdo al postulado liberal, las interacciones

\* Este trabajo es una versión resumida del que el autor presentó al Seminario "Alternativas de Desarrollo de América Latina", organizado por la Universidad de Los Andes y con el auspicio de RIAL, Cali, Colombia, 1984.

sociales realizan de por sí la integración de los distintos aspectos del proceso social, la política debe restringirse a instaurar y garantizar el marco normativo que permita el libre desarrollo de la libertad individual, principio constitutivo y verdadero motor de la vida en sociedad.

Al confiar en la espontaneidad creativa de los individuos y su intercambio mercantil, el estilo liberal puede desencadenar una dinámica muy fructífera individualmente, pero sumamente peligrosa para la colectividad. Su acerada desconfianza al poder estatal es históricamente ingenua, sobre todo en una región donde la sociedad ha sido generalmente construida a partir del Estado, y teóricamente falaz. Ni el individuo es por naturaleza un "homo oeconomicus" ni es el mercado la forma espontánea de interacción social. En su memorable obra sobre el desarrollo capitalista, Karl Polanyi mostró convincentemente que la idea liberal del mercado autorregulador es una utopía y que el intento de realizarla requiere una fuerte intervención (represión) estatal, intento que conduce inevitablemente al fracaso, en tanto provoca la desintegración de la vida colectiva. No se puede establecer el "libre mercado del trabajo" exigido por la utopía liberal, porque la fuerza de trabajo no es una mercancía como las demás. Al tratarla exclusivamente como mercancía no se tiene en cuenta el sistema de valores y normas sociales en que se desenvuelve el sistema económico.

El estilo liberal, refiriéndose fundamentalmente al individuo, no considera a la colectividad y, por consiguiente, no sabe plantearse la reproducción colectiva como tarea. Todas las sociedades históricamente conocidas se estructuran en torno a la reproducción de la vida colectiva, por diferente que sea su principio constitutivo. Ello también vale para la sociedad capitalista: el "gasto social" no es una beneficencia compensatoria, posterior y externa al proceso de producción, sino el supuesto de su funcionamiento. En este sentido, el Estado de Bienestar o Estado asistencial es un hecho irreversible (aunque no lo sean las políticas keynesianas de realizarlo).

El error del estilo liberal de hacer política es ignorar la importancia de la intervención estatal para asegurar la reproducción de la sociedad en tanto orden colectivo. Un error que ya quedó de manifiesto en el derrumbe del *laissez faire* decimonónico y que recientemente el neoliberalismo repitió con consecuencias dramáticas. No obstante, cabe rescatar no solamente la tradicional preocupación liberal por la libertad individual, sino también su contexto actual: la actividad estatal, si bien indispensable, puede llegar a ser excesiva en tanto atrofia la iniciativa individual (transformando al ciudadano

en un consumidor narcisista) y conduce a una sobrecarga (financiera y administrativa) del mismo Estado.

### El estilo corporativo

La intervención socioeconómica del Estado es hoy en día un hecho irreversible porque: 1) el "derecho a la vida" es reconocido universalmente como un derecho de todos y, sin embargo, 2) la reproducción colectiva ya no puede descansar en los mecanismos tradicionales (clan familiar, comunidad territorial, organizaciones filantrópicas), destruidos progresivamente por la misma modernización capitalista ni 3) tampoco es asegurada por un mercado segmentado, sin dimensión nacional en muchos rubros y en otros gobernado por una lógica transnacional. En estas circunstancias, el Estado asume la responsabilidad colectiva, compensando las disfuncionalidades de un desarrollo económico (capitalista) basado en la racionalidad privada.

Ahora bien, el mismo hecho de que el Estado de Bienestar sea un referente constitutivo de nuestros países (por restringida que sea su implantación en muchos de ellos) conlleva nuevos problemas. Aparte del crecimiento acelerado del gasto fiscal y del aparato administrativo, la responsabilidad social por la reproducción colectiva conlleva una creciente politización y juridificación de la vida social. La red de seguridad social (en sentido lato) va acompañada de una compleja red de "derechos adquiridos" y una no menos frondosa trama legislativa. La política se vuelve una difícil y cada vez más burocratizada negociación entre intereses creados.

El estilo corporativo responde a la existencia de diferentes intereses sociales buscando acordar un equilibrio mediante la organización de esos intereses y la negociación entre los intereses organizados. A diferencia del enfoque liberal, es un estilo sensible a la reproducción social de la colectividad, pero que no logra plantear adecuadamente la articulación de la diversidad social.

Podemos distinguir un estilo corporativo más estatista donde la organización y negociación de los intereses sectoriales se desarrolla en la esfera estatal, ya sea al interior de un partido dominante (el PRI mexicano) o a través de un sistema de partidos (Chile hasta 1973). En los dos países, el estilo corporativo muestra capacidad integradora, en la medida en que le precede un gobierno central relativamente fuerte. Para el caso chileno muestra también el permanente peligro de sobrecargar los mecanismos redistributivos (económicos y simbólicos) del Estado. Por otra parte, en Argentina, Bolivia

o Uruguay encontramos un corporativismo más societal. Habiendo sido los recursos del Estado históricamente más débiles, las organizaciones sociales gozan de mayor autonomía. Su competencia no encuentra en la frágil institucionalidad política un ámbito de mediación y, por tanto, provoca tendencias centrífugas, produciéndose situaciones de equilibrio catastrófico, fruto de un "derecho de veto" capaz de bloquear, pero no de dirigir un cambio social. En el primer caso, el estilo corporativo filtra las demandas sociales de acuerdo a la dinámica de la competencia política. En el segundo caso, el estilo corporativo no logra trascender la expresión y defensa de un interés sectorial. En ambos casos, hace de la diferenciación entre sociedad política y sociedad civil una escisión; escisión que termina por debilitar la credibilidad del sistema político y anular su capacidad de decisión.

Los defectos del "pluralismo corporativista" están a la vista. Es una forma de hacer política que tiende a: 1) estabilizar las desigualdades existentes, solucionando los problemas del desarrollo socioeconómico a costa de los intereses más débiles, no organizados o no organizables; 2) deformar la conciencia política al fomentar un egoísmo ciego a una visión global; 3) distorsionar la agenda de las cuestiones sociales, al entregar su definición a las organizaciones establecidas; y 4) agravar la pérdida de control ciudadano sobre las instancias que finalmente deciden las condiciones sociales de vida. Cabe agregar: 5) que en situaciones de escaso crecimiento económico y, por ende, estrechos márgenes de redistribución, el estilo corporativo verá debilitarse su base organizacional, tendencia que buscará compensar mediante una mayor agresividad en los de por sí frágiles procesos de negociación colectiva.

#### El estilo clasista

Si bien el estilo corporativo asume la pluralidad de los intereses sociales, crea un pluralismo restringido al statu quo. No considera la estructura de dominación propia a todo orden y la consiguiente exclusión (relativa o radical) de ciertos grupos sociales. Este es, en cambio, el ámbito privilegiado del estilo clasista.

Distinguimos dos tipos diametralmente opuestos. Hay un estilo clasista liberal, fundado en la supuesta incompatibilidad de la democracia de masas, basada en el sufragio universal e igual, y la libertad individual, definida por la propiedad privada y el "libre" trabajo asalariado. Frente a las amenazas igualitarias de una sociedad de masas y la eventual "tiranía de las mayorías", las clases dominantes

desarrollan un estilo clasista destinado a excluir a las denominadas "clases peligrosas" de la comunidad política. La homogeneidad de ésta es asegurada institucionalmente mediante algún tipo de "democracia vigilada" bajo tutela militar.

En el polo opuesto se encuentra el estilo clasista-revolucionario, interpretando en clave leninista ciertas características de buena parte de la región: una situación de subdesarrollo donde las clases dominantes marginan a importantes sectores de la población (más campesina que obrera) y donde, complementariamente, la fuerza del aparato estatal no tiene arraigo en la estructura sociocultural. Considerando el ya mencionado predominio de la dimensión estatal en tantos países junto con la heterogeneidad estructural de la sociedad, no sorprende el atractivo de un estilo que tematiza justamente tal constelación. A diferencia de los otros estilos reseñados, aquí se plantea explícitamente la cuestión del poder. Visualizando las raíces de la dominación expoliadora en la estructura económica capitalista, se enfoca el desarrollo en términos de una revolución social, pero llevada a cabo mediante el poder estatal. El estilo político adquiere así un carácter instrumentalista, sea como una suerte de "corporativismo de clase" reivindicando mejoras frente al Estado o bien como una técnica revolucionaria que impulsa el cambio social desde el Estado. En ambos casos, los objetivos y los actores de la acción política se encuentran predeterminados por la estructura económica.

El estilo clasista no percibe la creatividad de la política en tanto proceso de decisión acerca de los objetivos del desarrollo social ni en cuanto proceso de constitución de los sujetos de la acción social. Por eso, el estilo clasista-revolucionario ofrece una estrategia eficaz para denunciar las estructuras de explotación y exclusión, pero se muestra mucho más inepto para plantear los problemas que enfrenta la construcción de un nuevo orden.

#### El estilo tecnocrático

Plantear la cuestión del poder en el marco de lo posible significa plantear la elaboración de una voluntad colectiva acorde a la creciente complejidad de nuestras sociedades. En la última década *todos* los países latinoamericanos han vivido profundos procesos de transformación y diferenciación sociales que a su vez exigen una complejización de la política.

Una respuesta al desfase entre los métodos políticos en uso y los múltiples desafíos que presenta una realidad social cada vez más entramada y, por ende, también más vulnerable a la improvisación

y a los errores de dirección, es el estilo tecnocrático. Su propósito es adecuar la política a la complejidad social; su procedimiento consiste en tratar las cuestiones sociales en tanto cuestiones técnicas. Con lo cual la política queda reducida a una técnica gobernada por la racionalidad medio-fin. Si a cada problema técnico corresponde una y solamente una solución (el óptimo), las decisiones políticas consistirían en la elección racional entre medios alternativos para un fin determinado. Este tipo de racionalidad formal no se pregunta por la constitución de un tema en problema social ni por la definición de los fines. Esta forma de hacer política no da cuenta de los “filtros” que seleccionan las cuestiones sociales (quienes, cómo y cuándo las definen como “issues”) ni de la determinación de los objetivos del desarrollo social (para qué y quiénes sirven las metas fijadas). Perdiendo de vista los conflictos en torno a la definición de los problemas y sus soluciones, el sentido tecnocrático menosprecia el carácter específicamente político de las decisiones. Se trata de un estilo que asume explícitamente la complejidad propia a la creciente intervención estatal, pero sólo al precio de un distanciamiento todavía mayor entre el proceso de elaboración y toma de decisiones políticas y el sentido común del “hombre de la calle”.

La participación del ciudadano es reemplazada por el análisis del experto. La aparente neutralidad técnica del estilo facilita su despliegue bajo regímenes autoritarios. La invocación de la técnica permite escamotear el carácter interesado de toda decisión política y, en nombre de la ciencia (económica), descartar la discusión pública sobre los intereses en juego. Si la decisión se desprende de una “verdad” científica, entonces, en efecto, cualquier deliberación pública no sería sólo superflua, sino nefasta. No puede haber una legítima divergencia de interpretaciones si la realidad social fuese unívoca: la disidencia deviene subversiva o simplemente “locura”.

Estilo tecnocrático y autoritarismo se refuerzan mutuamente en tanto ambos recurren a la técnica y la ciencia como principios legitimatorios. Sin embargo, las formas tecnocráticas de hacer política también se dan en regímenes democráticos. Ya a comienzos de siglo, analistas tan distintos como Max Weber y Rosa Luxemburgo visualizaban la creciente burocratización de los partidos en una democracia de masas. Un sistema competitivo de partidos tiende a desarrollar un estilo tecnocrático por dos razones. Por un lado, la competencia entre los partidos se dirime principalmente en la contienda electoral de acuerdo a un criterio formal: la maximización de votos. Para triunfar en las elecciones y acceder al gobierno, el partido debe orientar su programa hacia las oportunidades que le ofrece el “mer-

cado político”, esto es, conseguir el máximo de votos apelando al mayor número de votantes. Tratará, pues, de diversificar al máximo la oferta, agregando todas las demandas que estime electoralmente rentables, sin importar su heterogeneidad. Los partidos abandonan así su perfil ideológico para devenir máquinas electorales, a la vez que un personal profesional de alta especialización desplaza a los antiguos “hombres públicos”. Por el otro lado, la competencia electoral se complementa por la negociación parlamentaria; la fuerza de un partido es medida por su capacidad negociadora respecto al aparato estatal y a los demás partidos y no por una representación expresiva de sus miembros. También bajo este punto de vista, el partido deviene una burocracia especializada y centralizada, generalmente reclutada de organizaciones administrativas (administración pública, gerentes empresariales, directivas sindicales) y, por lo mismo, relativamente reacia a una participación política masiva.

Tal vez la profesionalización de los políticos y la burocratización de los partidos modernos sean algo inevitable, considerando las complejas tareas de legislación y gobierno. Sin embargo, como destaca Offe, no cabe olvidar el precio: una acelerada erosión de las identidades políticas y del “sentido del orden”. El estilo tecnocrático aísla al sistema político del hombre de la calle que, a su vez, se siente más “cliente consumidor” de la política que su “productor”. El enclaustramiento de las instituciones políticas y la privatización de las relaciones sociales forman una tenaza que rompe el flujo entre el ámbito social y el político.

#### El estilo personalista

La debilidad mayor del estilo tecnocrático radica en reducir la racionalidad de la acción política a una racionalidad formal. De esta manera, establece una antinomia entre la “razón de Estado” y la “irracionalidad de las masas”, entre política y sociedad, provocando la disgregación del orden social. Esta brecha trata de ser salvada por el estilo personalista (o “populista”) sobre la base de una relación líder-masas. El fenómeno del liderazgo carismático es seguramente uno de los estilos más recurrentes en la historia latinoamericana, pero también de los más difíciles a estudiar.

Respondiendo a una crisis y recomposición del universo cultural y psicosocial, el liderazgo carismático aflora tanto en fases de modernización acelerada, dando expresión política a nuevos sectores sociales (el denominado “populismo”) como en situaciones de modernización frenada donde la destrucción de una densa estructura social

produce procesos de aguda descomposición y anomia (el Cono Sur actualmente). Aquí, más que el caudillo tradicional, nos interesa lo que podría denominarse “cesarismo plebiscitario”, en tanto reacción al estilo corporativo y/o tecnocrático. Su actualidad radica en llamar la atención sobre ciertas dimensiones de la política, habitualmente no consideradas.

Lo específico del estilo personalista es percibir que las masas se mueven más por pasiones y creencias que por intereses y cálculos. No trata al espacio político como un mercado, sino que lo constituye como una suerte de religión profana. Es un estilo que da cuenta del fenómeno de “masas”, apelando a las motivaciones emocionales y morales de la acción, a las representaciones simbólicas e imaginarias acerca del sentido de la vida y el lugar de cada cual en el mundo. Sensible (aunque no de modo consciente) a la miseria de hombres y mujeres que sufren la pérdida de sus lazos de arraigo social y de pertenencia colectiva, angustiados por la ausencia de certezas básicas que permitan trascender la inmediatez de las cosas, el estilo personalista se apoya en la fuerza de la palabra, simple y vaga, pero capaz de resucitar imágenes cargadas de deseos y aspiraciones. La figura del líder encarna una creencia fija y estable, que elimina dudas e incertidumbres y despierta adhesiones afectivas permitiendo estabilizar y organizar los lazos sociales de una muchedumbre fluctuante.

La fuerza de este estilo es reconocer los aspectos supuestamente irracionales de la acción social: los afectos y las pasiones, los mitos y rituales, en fin, ese horizonte de símbolos y utopías por medio del cual la sociedad se concibe a sí misma en tanto colectividad y se proyecta a futuro. De esa necesidad de arraigo y pertenencia, de creencias compartidas —necesidades no satisfechas por los estilos “racionalistas”— se alimenta el estilo personalista de hacer política.

Su debilidad es descansar en una conducta mimética: la identificación de las masas con el líder. Viviendo la política como imitación, no tiene lugar un proceso de aprendizaje. Al contrario, la veneración del líder y de la esperanza que él encarna suele dar lugar a un mesianismo intolerante. A través de la figura del líder-padre las masas son organizadas como colectividad, pero ello no implica la formación de una subjetividad autónoma ni un reconocimiento de y por los otros sujetos colectivos.

#### El estilo militarista

Lo específico del liderazgo carismático es acceder al sustrato psíquico y cultural de la acción política y estructurar una identidad

colectiva. Sin embargo, generalmente se trata de una identidad ficticia que sólo se afirma a sí misma por medio del líder. El espesor afectivo del compromiso con el jefe produce una enorme cohesión interna del “ingroup” junto con una separación radical respecto al “out-group”. Un líder carismático unifica, pero también divide. Y ambos procesos se dan con una intensidad casi religiosa, que sacraliza lo propio y demoniza lo ajeno, descartando la idea misma de una negociación. Lo que es una tendencia del estilo personalista es el fundamento del estilo militarista: la polarización social.

En toda sociedad dividida, las relaciones sociales son conflictivas. Los conflictos devienen guerra cuando el ser de un sujeto depende de que el otro sujeto no sea. Cuando las divisiones sociales son interpretadas como recíprocamente excluyentes (libertad o comunismo, socialismo o fascismo), la pugna política deviene una guerra a vida o muerte. Cada sujeto extrae su “razón de ser” de la muerte del otro. Esta lógica de la guerra no se limita a una situación bélica; produce una sociedad militarizada. Es decir, todo proceso social es percibido como una lucha entre amigos y enemigos, entre el orden y el caos. En tal situación sólo cabe hablar de política en tanto continuación de la guerra con otros medios.

Es propio al estilo militarista una reivindicación de verdad absoluta con el consiguiente espíritu de cruzada: someter al enemigo, aniquilar al hereje, convertir al engañado y extirpar, de una vez para siempre, el mal. Es un estilo que no reconoce la libertad del otro y que, por lo tanto, no acepta diferencias de opinión ni negociación de intereses. Disciplinando a unos y excluyendo a otros, desencadena una dinámica de “sociedad cerrada” (rigidez doctrinaria, jerarquías burocratizadas, desconfianza social, etc.) que vuelve muy difícil la elaboración de alternativas. De ahí que —aparente paradoja— el estilo militarista tenga una eficiencia decisional muy baja.

#### Combinaciones de estilos políticos

Los siete tipos de estilos políticos que se han identificado precedentemente —liberal, corporativo, clasista-liberal, clasista-revolucionario, tecnocrático, personalista, militarista— han caracterizado los procesos políticos en los países latinoamericanos durante las últimas dos décadas, de manera aproximada.

Ciertamente, sería difícil identificar una situación nacional, dentro de determinados límites temporales, respecto de la cual se pudiera decir que ella ejemplifica un caso caracterizado por la presencia

excluyente de uno solo de esos estilos.

En la realidad, estos estilos se han presentado articulados entre sí en combinaciones diversas. Se puede hablar, entonces, de patrones o pautas relativamente complejos, que integran dos o más estilos, donde ciertos estilos son preponderantes o principales y otros ocupan posiciones secundarias o subordinadas.

Por otra parte, y dada la inestabilidad de los órdenes políticos latinoamericanos, lo más probable es que, durante el transcurso de los últimos veinte años, la observación de un caso nacional particular muestre no el predominio continuo de una única pauta, sino, por el contrario, una sucesión de ellas, indicativa de las rupturas y transiciones que han caracterizado al proceso político. En el Cuadro I se señalan algunas combinaciones de estilos, ejemplificadas mediante algunos casos nacionales que constituyen ilustraciones plausibles de ellas.

No obstante, más que este ejercicio clarificador, que por lo demás posee sólo un valor heurístico, lo que interesa destacar son las deficiencias de las distintas combinaciones concebibles.

Al analizar cada estilo por separado, se indicó que ninguno de ellos es satisfactorio, si bien pueden constituir respuestas inacabadas y parciales a problemas efectivos planteados por la necesidad de ordenar social y políticamente las respectivas sociedades nacionales. El estilo liberal es incapaz de responder a la tarea de la reproducción colectiva; el corporatismo encierra dificultades serias para superar

los efectos desintegradores de la contienda entre intereses parciales a través de la definición de intereses generales políticamente viables y provistos de eficacia histórica; el clasista-liberal carece de potencialidades integradoras, viéndose forzado a afirmar la diversidad social como mera heterogeneidad y a recurrir a respuestas crecientemente represivas frente a los procesos seculares de movilización de masas que caracterizan a las sociedades contemporáneas; el clasista-revolucionario, el acentuar unilateralmente la dimensión de poder de la acción política, genera un tipo de dominación rígida y osificada, con bajísimas posibilidades de evolución, según lo prueban en general las experiencias de los así llamados socialismos reales; el estilo tecnocrático termina por escindir el sistema político o sociedad política de la sociedad civil, distorsionando y aun excluyendo demandas sociales, afectando la elaboración política de ellas y su conversión en intereses comunes; el personalista, además de implicar dificultades serias para la institucionalización y continuidad de un orden, conduce a una mera manipulación de masas, desprovista de oportunidades reales para la constitución de autonomías políticas efectivas; finalmente, el estilo militarista lleva a una sociedad cerrada, altamente represiva y ordenada según una lógica de la guerra, conllevando a la vez un paradójico efecto perverso: una baja eficacia decisional.

Se podría pensar que lo que cada estilo por separado no puede entregar, sí podrían hacerlo determinadas combinaciones de ellos. Sin embargo, la experiencia histórica latinoamericana muestra como diversas combinaciones o fracasan, cediendo rápidamente su lugar a una nueva, o tienen desempeños altamente insatisfactorios en relación tanto con necesidades y demandas que son socialmente muy reales, como frente a problemas agudos planteados por el medio ambiente político y económico internacional.

A nuestro juicio, la razón de esos fracasos y pobres desempeños reside en que ninguno de los estilos enumerados o las combinaciones concebibles entre ellos posee la capacidad de hacer plasmar y dar eficacia histórica a un principio de ordenamiento político que resuelva el problema de las relaciones entre sociedad civil, sociedad política y Estado, tal como esas relaciones se han constituido históricamente en los países latinoamericanos.

CUADRO I

Estilos		Ejemplo
Dominantes	Secundarios	
1) Clasista-liberal, militarista	Tecnocrático, personalista	Chile 1973-84 Argentina 1976-83
2) Clasista-revolucionario	Tecnocrático	Chile 1970-73 Nicaragua
3) Clasista revolucionario	Personalista	Cuba
4) Tecnocrático	Clasista-liberal, corporativo	Colombia
5) Corporativo	Tecnocrático	Venezuela
6) Corporativo	Clasista-revolucionario, personalista	Bolivia 1982-84

## BIBLIOGRAFIA

ALDUNATE, Adolfo, FLISFISCH, Angel y MOULIAN, Tomás: "Exploraciones sobre el sistema de partidos en Chile". Ediciones FLACSO, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique: "Régimen político y cambio social", en Lechner (ed.): Estado y política en América Latina. Siglo XXI, México, 1981.

CAVAROZZI, Marcelo: "Autoritarismo y democracia, 1955-1983". Centro Editor, Buenos Aires, 1983.

FLISFISCH, Angel: "Notas sobre el reforzamiento de la sociedad civil", en Crítica y Utopía, núm. 6, 1982.

FOXLEY, Alejandro: "Los experimentos neoliberales en América Latina". Ediciones CIEPLAN, 1983.

GOUGH, Jan: "Economía política del Estado de bienestar", Ed. Blume, 1982.

LECHNER, Norbert: "La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado". FLACSO, Santiago, 1984.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred: "The break down of democracies: Latin America". The John Hopkins University, 1978.

MARTINEZ, Javier y TIRONI, Eugenio: "Cambios en la estratificación social". Santiago, 1982.

MOULIAN, Tomás: "Democracia y socialismo en Chile". Ediciones FLACSO, 1983.

NIETO, Jorge: "Izquierda y democracia en el Perú, 1975-1980". DESCO, Lima, 1983.

O'DONNELL, Guillermo: "Notas para el estudio del proceso de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario". Estudios CEDES 2/5, Buenos Aires, 1979.

OFFE, Claus: "La democracia competitiva de partidos y las limitaciones históricas del Estado de bienestar keynesiano", en VVAA: Parlamento y democracia. Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982.

POLANYI, Karl: "La gran transformación". Juan Pablo Editor, México, 1975 y Ed. Claridad, Buenos Aires.

PORTANTIERO, Juan Carlos: "La democratización del Estado", en Pensamiento Iberoamericano, núm. 5a, Madrid, 1984.

PRZEWORSKI, Adam: "Compromiso de clases y Estado", en Lechner (ed.): Estado y política en América Latina. Siglo XXI, México, 1981.

PRZEWORSKI, Adam: "Ama a incerteza e serás democrático", en Novos Estudos CEBRAP, núm. 9, Sao Paulo, julho, 1984.

WALDMANN, Peter: "Ensayos sobre política y sociedad en América Latina". Editorial Alfa. 1983.

## Límites a las opciones de desarrollo: las políticas de defensa nacional

### Augusto Varas

Se ha podido establecer una contradicción histórica, estructural o sistemática entre un tipo de desarrollo industrializante, orientado a satisfacer necesidades del mercado interno y ciertas políticas de defensa.

Esta tensión se ha dado producto de las tensiones inevitables que genera la asignación de fondos fiscales escasos, sea a Proyectos de desarrollo o bien a la defensa nacional.

Sin embargo, esta contradicción va más allá de una mera disputa por recursos fiscales escasos. Ella se proyecta al conjunto del proceso de ampliación de la participación política, económica y social de los países latinoamericanos. En la medida que la incorporación de nuevas capas sociales, subordinadas y excluidas del sistema de beneficios socio-económicos y de la toma de decisiones políticas tiende a incrementarse, las instituciones armadas ven amenazadas sus posiciones tanto corporativas como político-ideológicas.

Las posiciones corporativas se sienten amenazadas en la medida que tal proceso de ampliación de la participación popular debe financiarse. Incluir a sectores marginados implica la puesta en práctica de ciertas políticas redistributivas. A su vez, la participación política genera presiones adicionales, muchas veces imposibles de contener, por una mayor participación de la masa de la población integrada en el conjunto de los beneficios económico-sociales. Ello conspira contra la estabilidad del financiamiento militar.

No es de extrañar, entonces, que en regímenes caracterizados por la desestatización de la economía, la autoritaria exclusión de amplias masas populares y por políticas neo-liberales, el gasto militar se haya ampliado considerablemente.

Las razones de esta primera tensión se debe a que la defensa na-

cional es una de aquellas funciones que —dependiendo de la doctrina que la inspire— requiere de una creciente dotación de recursos para satisfacer las necesidades de modernización, típicas del proceso de innovaciones que caracteriza a la actual tecnología militar.

La segunda tensión —la propiamente política— se produce debido a que la ampliación de los espacios políticos y sociales se realiza habitualmente a través de un proceso de movilización de masas que altera el orden deseado por las instituciones armadas. Estas tienden a apoyar formas de Estado y política unívocas, sin grandes tensiones ni conflictos, creyendo que la sociedad puede regirse por principios característicos de la institución militar.

En consecuencia, la doble tensión producto de la asignación alternativa de recursos y del enfrentamiento a la movilización política de masas, hace que las fuerzas armadas en América Latina se muestren reacias a estilos y formas de desarrollo caracterizados por altos niveles de autonomía de las masas, así como de amplios marcos participativos.

Estas situaciones crean un primer límite a los estilos de desarrollo ampliamente participativos.

Una segunda limitación a estas formas de desarrollo está puesta por el propio desarrollo institucional castrense, el cual se podría caracterizar como de creciente autonomía o independencia funcional de sus institutos frente a la sociedad civil, al Estado y el gobierno local.

Las fuerzas armadas latinoamericanas han observado un lento pero sostenido proceso de independencia, careciendo relativamente de controles estatales y sociales, lo que ha terminado permitiéndoles fijar autónomamente sus propias metas y medios institucionales.

Esta autonomización castrense se manifiesta en crecientes fondos fiscales controlados por las instituciones de la defensa, en el acopio de armamento cada vez más moderno, en el paradójal proceso de ampliación del contingente militar, a pesar de un aumento de la capacidad tecnológica militar, así como en el desarrollo de una industria local de armas.

De esta manera, pequeños ejércitos han visto aumentado su poder defensivo frente a una sociedad crecientemente movilizada, así como frente a vecinos que disputan áreas de influencia y soberanía. De esta forma, el uso potencial de la fuerza en la política interna, así como entre los Estados, se ha visto significativamente incrementado.

Este proceso, más pronunciado durante la vigencia de regímenes militares, también se observa en sistemas políticos democratizados. No es de extrañar, entonces, que al iniciarse el actual ciclo de demo-

cratización del continente, los dos primeros países con gobiernos democráticos se hayan confrontado militarmente en la Cordillera del Cóndor.

De la misma forma, esta autonomía castrense presenta serios obstáculos para que gobiernos democráticos ejerzan un efectivo control sobre los procesos al interior de las fuerzas armadas, revirtiendo las tendencias antes mencionadas. El caso de la recuperación de la capacidad de iniciativa política militar en Argentina, pero después de un año de gobierno radical, es una muestra elocuente de este proceso.

En condiciones de alto endeudamiento, de políticas económicas recesivas, de creciente movilización popular —que muchas veces incluye componentes militares—, se tiende a usar la fuerza armada como el mejor y único recurso para confrontar este tipo de oposiciones, tal como hemos visto en el Perú de Belaúnde, o en la Colombia de Betancur.

Finalmente, cabe agregar que aun cuando esta presencia represiva de las instituciones armadas no esté presente en lo cotidiano, ella se hace notar en el invisible poder de veto de las instituciones armadas frente a los procesos de democratización.

Esta capacidad de influencia autónoma se proyecta también a una influencia negativa sobre el proceso de desarrollo económico. En la medida que uno de los elementos que caracteriza el actual proceso de autonomía militar dice relación con el desarrollo de una industria local de armas, ésta tiende a distorsionar el normal crecimiento de estilos de desarrollo orientados a la satisfacción de necesidades básicas.

Así, la expansión de una industria militar regional es posibilitada por una estructura de ingreso altamente concentrada. En tales condiciones, resulta más rentable para los capitales existentes orientarse a la producción subsidiada de armas para satisfacer necesidades de los institutos armados locales y extranjeros, que arriesgarse a invertir en áreas de consumo de masas.

De tal forma, la industria militar, en sostenido crecimiento en América Latina, tiende a reproducir la desigual estructura de ingresos de la región.

Por último, estas mismas industrias —muchas de las cuales son aún estatales— generan el espejismo de una alta rentabilidad y capacidad de exportación. El crecimiento y bonanza momentánea de una industria de armas latinoamericana, aparentemente competitiva con la de países desarrollados, ha hecho creer que ella podría ser una palanca sustitutiva del esfuerzo de industrialización y exportación de bienes de uso civil.

El espejismo se alimenta de altos subsidios estatales, de compras anticipadas de producción bélica para las fuerzas armadas locales, de beneficios financieros y tributarios poco conocidos, todo lo cual no se contabiliza como parte del costo de producción del armamento local.

La presión de los convenios de coproducción y licencias de los países industrializados, que les permite transferir industrias obsoletas al sur, es tan fuerte, que difícilmente los gobiernos democráticos de la región han podido sustraerse a esta tentación.

Dado que la empresa productiva es visualizada como uno de los pilares de la reindustrialización latinoamericana, se tiende a confundir en ellas a las industrias productoras de armamentos, sin considerar todos los costos no contabilizados en su desarrollo.

La hipoteca que esta industria militar regional implica para la implementación de alternativas desarrollistas de distinto tipo, debería hacer reflexionar a quienes intentan convertirla en un elemento de negociación política con instituciones armadas que se resisten a un efectivo control civil de sus procesos a desarrollos institucionales.

En suma, los límites impuestos por ciertas políticas de defensa nacional, que conspiran contra estilos de desarrollo nacionalmente diseñados y popularmente orientados, deberían ser objeto de un análisis pormenorizado, así como de propuestas realistas aptas para eliminarlos sin crear una nueva crisis política de consideración.

## La inserción de América Latina en la economía mundial: riesgos y desafíos

*Sergio Bitar*

El propósito de este artículo es esclarecer dos interrogantes. La primera alude a las principales transformaciones acaecidas en el ámbito internacional entre fines de los años sesenta y mediados de los ochenta, transformaciones que están condicionando el rumbo de la economía mundial. La segunda concierne a las implicancias de tales cambios para las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

El dilema de fondo que enfrenta la región es cómo conservar cierta autonomía nacional y, al mismo tiempo, insertarse en una economía mundial dominada por fuerzas que nos sobrepasan con creces. Se trata entonces de compatibilizar un sistema de defensa de la nación, de su autonomía y de la calidad del Estado soberano de cada uno de nuestros países, con una estrategia ofensiva, de inserción más equilibrada en la economía mundial, configurando así una fórmula que asegure un crecimiento sostenido en el largo plazo.

### LOS PRINCIPALES CAMBIOS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Un primer hecho que fluye de los antecedentes cuantitativos es el avance hacia un sistema mundial "globalizado" y crecientemente centralizado en torno al aparato financiero internacional. Se ha fortalecido aún más un núcleo dominante —EE.UU.-Europa Occidental-Japón— bajo la hegemonía del primero de esos actores.

Después de una progresiva declinación de la posición hegemónica de Estados Unidos, desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1980, este país ha recuperado terreno desde 1981. Cabe preguntarse si esta recuperación corresponde a un fenómeno coyuntural u obedece a

una tendencia de largo plazo. El debate dista de haber concluido, pero lo que resulta claro es que diez años atrás se subrayaba el carácter multipolar que exhibía el sistema económico internacional. Una elocuente manifestación de dicho fenómeno fue el funcionamiento de la llamada Comisión Trilateral. Hoy, Estados Unidos se revela capaz de encuadrar la política económica de los demás países desarrollados, sin mayor consulta ni coordinación.

Este *segundo* cambio en la economía mundial requiere de un adecuado diagnóstico, pues la naturaleza que asuma esta recuperación de la hegemonía norteamericana tiene importancia decisiva, porque establece el grado de subordinación a Estados Unidos de los demás países industrializados y, por ende, delimita los espacios disponibles para las naciones del Tercer Mundo, entre ellas las latinoamericanas.

La evaluación de la capacidad hegemónica de Estados Unidos debe hacerse a distintos niveles. En el campo financiero, parece obvio que la expansión del sistema internacional está liderado por la banca norteamericana, y el hecho de que el dólar se afiance como moneda mundial, otorga a esa hegemonía una fortaleza superior a la del pasado. Sin embargo, simultáneamente, es posible detectar elementos que proyectan una situación de debilidad para el mediano plazo y que harían difícil que se mantenga por mucho tiempo lo que hemos presenciado en 1984-85. Ellos tienen que ver en lo fundamental con el endeudamiento externo de Estados Unidos (1).

Al comenzar la segunda mitad de la década en curso, éste se ha transformado en el país con mayor endeudamiento externo del mundo, tras haber superado a Brasil y a México. A ello se agrega la magnitud de su déficit fiscal y la creciente brecha en la cuenta corriente de su balanza de pagos. Tales tendencias ponen en duda la fortaleza del dólar como moneda mundial en el mediano plazo y parecen minar las posibilidades de que esa hegemonía financiera se mantenga inalterada por mucho tiempo. Las propias perspectivas del endeudamiento a más largo plazo han llevado a algunos economistas a vaticinar una segunda "bomba" de la deuda, pero que esta vez su protagonista sería Estados Unidos, en su calidad de principal deudor (2).

En el terreno tecnológico, hay antecedentes que muestran que ese país ha recuperado posiciones y que sus niveles de productividad van

en alza. El monto asignado a la investigación en sectores líderes le permitiría preservar nítidamente la delantera, lo mismo que en ciencias básicas. Sin embargo, las estimaciones optimistas se fundan en lo acontecido en un período muy breve. Quienes han incursionado en proyecciones de mayor aliento señalan que en el campo de la infraestructura, la educación y la investigación, los progresos que exhibe Estados Unidos no parecen tener la solidez suficiente como para asegurarle un predominio indisputado a mediano plazo (3).

Su preeminencia es incuestionable en el ámbito militar. Y no sólo en el Occidente: en los últimos años, se ha producido también un desplazamiento de fuerzas en favor de Estados Unidos respecto de la Unión Soviética.

También cuentan factores de índole psicológica y política. Ellos condicionan la percepción de predominio que ha logrado la Administración Reagan y la posición constreñida de los países competidores de Estados Unidos, especialmente la Unión Soviética, en la pugna Este-Oeste, y Europa Occidental y Japón, en el campo económico.

En suma, si bien es innegable que Estados Unidos ha recuperado su hegemonía, el proceso no tiene la solidez que ha aparentado en los últimos tres años y, en consecuencia, Washington deberá, en el futuro próximo, conceder más importancia a la concertación de políticas económicas con sus aliados principales, esto es, la Comunidad Europea y Japón.

## LA IMPORTANCIA DE AMERICA LATINA MIRADA DESDE LAS NACIONES INDUSTRIALIZADAS

Por otra parte, ha declinado la importancia de América Latina en la economía mundial, acrecentándose su subordinación respecto de Estados Unidos. Este es un *tercer* rasgo que se debe retener. El porcentaje de exportaciones latinoamericanas hacia el mercado de ese país disminuyó gradualmente de 39 por ciento al 34 por ciento entre 1960 y 1980, repuntando abruptamente en años recientes, como que en 1984 llegó al 48 por ciento. Las importaciones desde Estados Unidos también estaban perdiendo importancia dentro de las compras totales de la región (30,5 por ciento en 1960 y 30 por ciento en 1980), pero la tendencia cambió de signo en lo que va transcurrido de esta década, alcanzando casi 40 por ciento en 1984 (4).

La importancia de América Latina como destino de la inversión

(3) Lester Thurow: "The world at a turning point" por aparecer en Crisis y regulación estatal, EURAL, Buenos Aires, 1986

(1) Ver Morgan Guaranty Trust: World financial markets, march-april 1985, New York, Cuadro 1 p. 3

(2) Fred Bergston: "The second debt crisis is coming". Challenge, mayo-junio 1985, pp. 14-21.

extranjera directa de origen norteamericano ha decrecido también (23,5 por ciento en 1960; 14,7 en 1970; 12,3 por ciento en 1980 y apenas 10,8 por ciento en 1984) (5). Cuando se excluye a Brasil, la disminución es todavía más marcada.

En materia de colocaciones de la banca estadounidense, la importancia de la región experimentó un crecimiento sustancial en el transcurso de la década de los setenta, pero en años recientes la tendencia experimentó un vuelco. En efecto, la tasa de riesgo (*exposure*) de los bancos estadounidenses en América Latina bajó de 120 por ciento a 93 por ciento entre 1982 y mediados de 1985, respecto de su capital (6).

Por otra parte, existe una notable brecha entre la forma en que nos visualizan los países desarrollados y la percepción que los latinoamericanos tenemos de nosotros mismos dentro del sistema económico internacional. Desde el exterior, se nos ve más débiles de lo que nosotros nos consideramos. Esta disparidad de percepciones es una de las causas del debilitamiento de la capacidad de reacción de América Latina, ya que tiende a sobreestimar sus potencialidades, en tanto que el resto del mundo las subestima.

Un *cuarto* elemento novedoso en la evolución reciente de la economía mundial consiste en que la dinámica global se concentra en las relaciones Norte-Norte. Al mismo tiempo, se advierte una pérdida de la capacidad de arrastre de la "locomotora" que conforman los países industrializados para las actividades del Sur y el comercio internacional. Las cifras demuestran que ha aumentado la importancia del intercambio comercial, financiero, tecnológico y de inversión extranjera directa entre Estados Unidos, Europa y Japón, en detrimento de las relaciones con el Tercer Mundo y América Latina, con excepción de algunos países, entre los que destaca Brasil.

Creo fundadas las proyecciones de un crecimiento moderado aunque sostenido de las economías desarrolladas para los próximos años. Algunas actividades exhiben un importante dinamismo, pero, por desgracia, no se trata de aquéllas susceptibles de propagarse y servir de elemento de arrastre para los países del Sur.

La constatación central que debemos retener los latinoamericanos

es que la lógica de la política económica de las naciones industrializadas privilegia la articulación entre ellas y propugna la implantación de un sistema coordinado de regulación global, al cual deben ajustarse los países en desarrollo que pretenden insertarse en la economía mundial (7).

En el mundo industrializado se libra hoy en día un debate en torno a si el cambio tecnológico está generando ondas de largo alcance y, por tanto, se erigirá en un factor dinamizador de efecto prolongado, o si corresponde a una tendencia puramente coyuntural. Pienso que se trata de un fenómeno de mayor alcance, que si bien puede verse obstruido en el corto plazo por desequilibrios financieros en Estados Unidos o por políticas restrictivas en Europa o Japón, cuenta con una fortaleza que perdurará un tiempo prolongado.

El punto trascendente para América Latina es que se ha alterado el mecanismo de arrastre de las economías de los países del Tercer Mundo. Con igual ritmo de crecimiento de las naciones industrializadas, en el futuro se inducirá una tasa de expansión más baja que en los años sesenta y setenta en el intercambio con los países del sur. La elasticidad de la demanda de productos primarios ha disminuido en los países del norte, haciendo que los predios a que ellos se venden en los mercados internacionales se mantengan deprimidos o no recuperen sus niveles reales del pasado. En consecuencia, la mera extrapolación de las tendencias históricas para escrutar el futuro amenaza con llevarnos a conclusiones equivocadas. Ya no es posible afirmar que una determinada tasa de expansión de los países integrantes de la OECD desate un crecimiento firme en el comercio internacional y favorezca los precios y cantidades de nuestras exportaciones.

Para nosotros, entonces, el problema no reside solamente en discernir cuáles son las perspectivas de crecimiento del Norte, sino en dilucidar cuál es la nueva forma de conexión entre dicho crecimiento y el que experimenta el comercio internacional, sobre todo el de los productos que a nosotros nos interesa ahora y los que deberemos elaborar a futuro para contener aquellos aspectos negativos de este proceso tecnológico.

## TRANSNACIONALIZACIÓN Y SALTO TECNOLÓGICO

Un *quinto* elemento que fluye del análisis del contexto mundial es la persistente tendencia a la transnacionalización. Ha continuado

(7) Ver: "U.S. seeks economic global plan" en The New York Times, 3 de marzo 1986, p. D1

(4) Sergio Bitar: "Autonomía y comercio exterior. Relaciones de América Latina con Estados Unidos" en Comercio Exterior, vol. 34 núm 9, México, septiembre de 1984 y SELA: América Latina - Estados Unidos: Evaluación de las relaciones económicas, 1984-85, Caracas, sept. 1985

(5) Department of Commerce: "Direct Investment Abroad". Survey of Current Business, Washington, D.C., nov. 1984 y junio 1985

(6) Morgan Guaranty Trust: World financial markets. New York, julio 1985

extendiéndose la participación de las grandes corporaciones en la actividad productiva, tecnológica, financiera y comercial del mundo (8).

Además, cabe poner en relieve algunos cambios en la conducta de las transnacionales y en los flujos de inversión extranjera directa. Estados Unidos se ha transformado en el más importante receptor de recursos externos. La inversión extranjera directa en ese país aumentó en forma significativa (91 mil millones de dólares entre los años 1980 y 1984). En cambio, la efectuada por ese país en el exterior aumentó apenas en 18 mil millones en igual período (9). Ello pone de manifiesto el empuje de las relaciones Norte-Norte y el consiguiente deterioro de la importancia de América Latina como huésped de la inversión norteamericana.

Por otro lado, las cifras sobre las mayores empresas del mundo demuestran que un porcentaje creciente de su actividad se vierte sobre un limitado grupo de sectores, preferentemente de alta tecnología. La oleada de adquisiciones que se ha desatado en Estados Unidos y que, en el último tiempo, se ha hecho extensiva a Europa y Japón, está comprometiendo a empresas de enorme tamaño. Los recursos involucrados en fusiones durante los tres últimos años multiplican las efectuadas en toda la década de los setenta.

En cuanto a la conducta de las transnacionales, como señalamos antes, están más volcadas a las relaciones Norte-Norte y a las tecnologías de punta. Han perdido importancia para ellas las relaciones Norte-Sur y las actividades que emplean tecnologías convencionales. Más todavía, cuando se vinculan con el Sur, muestran una preferencia por el Asia, en detrimento de América Latina. De otro lado, y como consecuencia de las altas tasas de interés y de las fuertes variaciones cambiarias, han mostrado preferencia por las operaciones financieras, en perjuicio de inversiones productivas de largo plazo; y cuando acometen éstas, procuran reducir la parte del capital propio y aumentar el financiamiento vía préstamos. Asimismo, se advierte en estas transnacionales una tendencia a la incorporación de nuevas modalidades de inversión. Se ha llegado incluso a hablar de "inversión extranjera sin inversión extranjera", aludiendo al desarrollo de actividades de subcontratación y articulación de procesos producti-

(8) El peso de las mayores empresas en la producción industrial crece en todos los países desarrollados entre 1960 y 1980, salvo en Japón donde se mantiene estable. Raúl Trajtenberg: "Concentración global y transnacionalización". Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, julio 1985

(9) Sergio Bitar: "La política de inversiones extranjeras de Estados Unidos", mimeo. SELA, Caracas, sept. 1985

vos, pero que no implican un aporte efectivo de capital.

Un *sexto* elemento relevante para el análisis de la economía mundial lo constituye la revolución tecnológica. Baste señalar aquí, que la competencia y los acuerdos entre firmas de Estados Unidos y Japón constituyen un gran factor dinámico, que se refuerza por el intento de Europa de no quedar atrapada entre estas dos potencias. La iniciativa de Defensa Estratégica que impulsa Washington y el proyecto Eureka que promueven los europeos, son símbolos de este proceso.

Las economías del Norte están concediendo un énfasis mayor que en el pasado a la investigación, la formación de recursos humanos y el impulso a las ciencias básicas, inspiradas en la convicción de que la industria del futuro será intensiva en "materia gris", como lo ilustra el proceso espectacular en algunos servicios (10). Para facilitar esta expansión, los países centrales articularán un sistema de normas globales, como quedará en evidencia en la próxima ronda de negociaciones del GATT.

#### EL COMPORTAMIENTO DE LOS AGENTES FINANCIEROS EXTERNOS

Un *séptimo* cambio relevante en el escenario internacional deriva del carácter permanente, y no puramente transitorio, que reviste la decisión de la banca norteamericana de disminuir la participación de sus colocaciones en América Latina. Por tanto, debemos pensar el desarrollo futuro en medio de una nueva estructura de financiamiento externo; perderá importancia el crédito suministrado por la banca privada y aumentará previsiblemente con lentitud, el rol de los organismos multilaterales.

En esta actitud de la banca influyen no sólo el mayor riesgo que ella percibe para sus colocaciones en Latinoamérica, sino también las nuevas disposiciones legales que han entrado a regularla dentro de Estados Unidos. Tales disposiciones apuntan a internacionalizar el sistema bancario, a promover su desarrollo hacia Europa y Japón y a atenuar los riesgos en los países inseguros. Entre las nuevas regulaciones destacan la obligación de entregar informes trimestrales públicos y de identificar al país cuando éste llega a absorber más del 1 por ciento de las colocaciones de un banco. También existe obligación de informar cuando las colocaciones en un determinado país exceden el 20 por ciento del capital de un banco. Se exige, por otra

(10) Ver: CEPAL/ONUDI: Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe núm. 1, Santiago, sept. 1985

parte, que la relación capital/activos sea superior a 5,5 por ciento. Obligar a las entidades financieras a revelar públicamente los riesgos que asumen, las torna más cautelosas y las induce a reducir su *exposure* en América Latina (11).

Otro elemento que reviste incluso espectacularidad, es que la magnitud de los flujos internacionales no se relaciona con el comercio y la inversión, como antaño. Los movimientos de capitales a nivel mundial alcanzaron en 1984 una cifra del orden de los 50 billones de dólares (trillones para los norteamericanos), en tanto que los flujos requeridos para financiar el comercio y la inversión alcanzaron apenas a 3 billones. Estamos, pues, en presencia de un sistema financiero internacional que moviliza una cantidad gigantesca de recursos y cuyo impacto sobre las tasas de cambio y de interés poco tiene que ver con los montos involucrados en comercio e inversión, como se pensaba en el pasado (12).

## LA ESTRATEGIA GLOBAL DE ESTADOS UNIDOS

Un *octavo* aspecto de la nueva situación mundial es la estrategia global que persigue Estados Unidos. Ella apunta al mantenimiento de la bipolaridad militar y al afianzamiento de una suerte de unipolaridad económica, en torno a los países capitalistas avanzados, bajo la hegemonía de Estados Unidos. No se advierte en los países del bloque soviético capacidad para contrarrestar esta estrategia en el plano económico. La nueva actitud de los gobernantes del Kremlin se orienta a la distensión, en consonancia con los intereses soviéticos, a fin de abrir márgenes adicionales de acción para llevar a cabo transformaciones en la economía interna, tanto en lo concerniente a tecnología como a esquemas de gestión, y así recuperar parte del rezago acumulado (13).

Estados Unidos persigue la estructuración de un sistema global de orden liberal en el comercio, en la inversión extranjera, en los servicios y en las finanzas. Su propósito es desarrollar una red densa de interdependencia, con hegemonía norteamericana. Tal meta tiene importantes repercusiones para los países latinoamericanos. Desde el punto de vista de Washington, una estructura económica internacio-

(11) Ver: Karen Lissakers: "Cambios de la regulación bancaria norteamericana", mimeo., SELA, Caracas 1985

(12) William Eberle, Richard Gardner, Robert Faenestra: "Governance in a world economy: The future of the international economic system". Aspen Institute for Humanistic Studies, Aspen, Colorado, marzo 1984

(13) Ver: "An Interview with Gorbachev". Time, sept. 1985

nal de esta naturaleza permite retener en esta especie de "red económica de seguridad" a los países del Tercer Mundo. En el nuevo contexto, que un país pueda optar por una transformación interna de envergadura o que pretenda romper con el sistema financiero y económico que se le impone, resulta en extremo improbable. Ni el bloque socialista ni la Unión Soviética estarían en condiciones de financiar una nueva experiencia rupturista.

En *noveno* lugar, puede afirmarse, como extensión del enfoque globalista, que Estados Unidos no prioriza las políticas regionales, sino que adecúa al enfoque global algunos ajustes, cuando estima que están comprometidos sus intereses de seguridad, como ocurre con Centroamérica o con la transferencia tecnológica a los países socialistas.

Es imprescindible investigar con rigor la relación entre intereses de seguridad y sistema financiero. Tal conocimiento permitiría entender mejor cómo reacciona Estados Unidos frente al problema de la deuda externa, cuándo estaría dispuesto a asumir una posición más flexible y de qué manera se puede elevar la capacidad de negociación de América Latina.

Esta breve revisión del contexto internacional no puede terminar sin mencionar que la coyuntura internacional tiene una importancia sin precedentes para nuestros países. Nunca América Latina había estado tan obligada de preocuparse de los fenómenos económicos en los países del norte. Las implicancias son múltiples. Así, por ejemplo, propuestas como la Gramm-Rudman-Hollings en el Congreso norteamericano, que impone una disminución de déficit fiscal, pueden acarrear serias repercusiones a los países latinoamericanos. Los menores recursos que quedarían disponibles para ayuda al exterior estarían más sujetos que antes a consideraciones de seguridad. Así también, las reformas tributarias, la iniciativa de Defensa Estratégica y la devaluación del dólar son fenómenos recientes de evidentes consecuencias sobre nuestros países.

## ALGUNAS IMPLICANCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LATINOAMERICANO

Un *primer* desafío que emerge de estas nuevas realidades es la necesidad de concebir un marco analítico más completo para interpretar mejor el funcionamiento de la economía mundial y su impacto sobre América Latina.

Parece indispensable otorgar mayor atención al modo de operación y a los procesos de decisión de las economías industrializadas,

y no limitarse a un análisis estructural y de largo plazo. Asimismo, parece necesario elevar nuestro interés en el Norte para comprender su dinámica, y así complementar el estudio actual de las relaciones entre nuestra región y las economías avanzadas. Debíamos revisar el actual orden de prioridades, que magnifica la importancia del comercio de bienes dentro de nuestras relaciones internacionales, y adoptar una visión que integre los factores financieros, comerciales, de inversión extranjera y servicios, asumiendo una perspectiva global para enfrentar mejor la lógica dominante en los países del norte.

La sobreestimación del poderío de América Latina dentro de la economía mundial, consecuencia de la brecha de percepciones a que aludía antes, constituye un importante inhibidor de los esfuerzos de concertación entre los países de la región. No obstante el pesimismo imperante, es esencial revalorizar la concertación entre nuestros países, haciendo más conciencia de que estamos ante un proceso en que dominan las fuerzas económicas externas. A partir de una evaluación realista de nuestro poder, debemos impulsar estrategias de desarrollo que maximicen las posibilidades abiertas.

Una *segunda* implicancia del análisis llevado a cabo previamente, es el riesgo de desintegración nacional que conllevan determinadas modalidades de inserción internacional. Es conveniente averiguar hasta dónde las fuerzas económicas mundiales y la inserción inducida desde el exterior aumentan el grado de heterogeneidad económica latinoamericana. Algunos caminos conducen a una heterogeneidad creciente, y sin contrapesos se puede provocar una desarticulación interna. Es imperativo construir una especie de escudo protector que impida esa desintegración nacional y atenúe los fuertes vaivenes que se generan en la economía mundial.

Debemos, asimismo, examinar el efecto de las diversas formas de inserción sobre la estructura ocupacional y social. Es posible que una inserción dependiente, que entregue a bancos extranjeros el manejo del aparato financiero local, que privilegie la exportación de recursos naturales e instaure un aparato estatal débil, termine agudizando las diferencias sociales y obstruya la implantación de una institucionalidad democrática.

En particular, la nueva condicionalidad que está imponiendo a nuestros países el Banco Mundial, que se agrega a las ya prescritas por el FMI, y se inscribe en el marco del plan Baker, condiciona el modo de inserción internacional, y puede elevar la heterogeneidad doméstica y el grado de desarticulación nacional.

Una hipótesis plausible es que ha llegado a su término el ciclo de

desarrollo latinoamericano iniciado en la posguerra, inserto también en una etapa del desarrollo mundial que ya tocó a su fin. De ella fluye una *tercera* implicancia: es indispensable una estrategia que privilegie un crecimiento endógeno, afiance la base productiva doméstica y busque una inserción internacional más equilibrada.

Una *cuarta* consideración se refiere al financiamiento internacional y a las condiciones de un desarrollo autónomo. Hay consenso en cuanto a que prevalecerá una situación financiera muy restrictiva. Por eso mismo, parece inaceptable que se mantenga la actual transferencia neta de recursos de América Latina al exterior, que entre 1982 y 1985 llegó a 100 mil millones de dólares, sin considerar la fuga de capitales ni el deterioro en los términos del intercambio.

Este cuadro, sumado a la lenta reacción de los organismos multilaterales y a las escasas posibilidades de incremento de la ayuda oficial, obliga a pensar en un desarrollo centrado en el esfuerzo interno y en un control del sistema financiero doméstico. Sabemos que éste último no sólo influye en la canalización de los excedentes y en el manejo del poder político, también determina las conexiones con el sistema financiero internacional que, como hemos visto, ha adquirido tal globalidad y fortaleza, que puede crear presiones irresistibles a un país cuyo sistema financiero resida en manos de bancos pequeños, de propiedad foránea o de grupos nacionales vinculados a éstos últimos.

Un *quinto* desafío tiene que ver con el cambio tecnológico. Quisiera tan sólo señalar aquí que, si bien en el ámbito internacional se acrecienta el gigantismo, no es menos cierto que existe un espacio importante y en expansión para la pequeña y mediana empresa. La experiencia europea revela que la creación de un contexto favorable a la innovación tecnológica permite el desarrollo de múltiples actividades que pueden ser competitivas a nivel internacional, sin necesidad de ser lideradas por corporaciones transnacionales. Hay espacio, pues, para que nuestros países asuman una postura más ofensiva en las exportaciones, aun en el evento de que la economía mundial creciera a una tasa moderada en el futuro próximo.

Al respecto, parece necesario formular otra observación, concierne a lo que se ha dado en llamar "la perplejidad frente al cambio tecnológico". Es comprensible que estemos desconcertados por la velocidad y la repercusión de este proceso, pero no puede ello conducir a la parálisis. Las opciones de inserción internacional no son tan variadas: son más bien restringidas. Es imprescindible entonces asumir con firmeza un curso de acción. El criterio fundamental es abrirse un sitio en el mercado externo, pues sólo una vez que se ha

logrado penetrar en él, se está en condiciones de mejorar e impulsar nuevos desarrollos de productos y procesos.

En esta misma línea, cabe anotar una *sexta* implicancia para América Latina: la urgente necesidad de elevar la calificación de los recursos humanos (extensión de la formación general que se imparte a la futura población trabajadora, difusión de la tecnología moderna de informática, etc.). La base del nuevo estilo de industrialización será el factor humano.

Siempre en lo tocante al desafío tecnológico, una palabra de advertencia en relación con los servicios. No hagamos concesiones gratuitas en este campo para obtener a cambio, en negociaciones internacionales, algunas ventajas marginales en el comercio de bienes, apremiados como estamos por nuestros compromisos externos. Porque sucede que el desarrollo de más largo plazo tendrá entre sus principales protagonistas a los servicios.

Una *séptima* implicancia deriva del cambio de comportamiento de las transnacionales, lo que ha tornado irrelevante la lógica tradicional de los incentivos tributarios para atraer inversiones a nuestros países. Los estudios más recientes confirman que los móviles predominantes de las transnacionales de origen norteamericano son las relaciones Norte-Norte y las tecnologías de punta. Ellas se hallan alejadas de los recursos naturales. Se comprueba, asimismo, que estas empresas son atraídas por el tamaño de los mercados y por las condiciones de estabilidad negociadas por plazos prolongados. A menudo, los acuerdos con el Estado resultan más atractivos que el mercado libre.

Una *octava* consideración tiene que ver con "el espacio latinoamericano". Resulta imperativo dinamizar, con las formas más diversas, aunque sean desordenadas y hasta anárquicas, las actividades intra-regionales, a través de acuerdos comerciales específicos, convenios de complementación industrial, fondos de inversión, etc., como una forma de defensa ante las políticas de los países del norte. No hay salida autónoma para la región sin modalidades más avanzadas de articulación política, tecnológica y social en América Latina.

La elevada vulnerabilidad actual exige a los latinoamericanos la búsqueda de una fórmula realista y creadora, que permita una inserción autónoma. Ello, a su turno, demanda la recuperación del sentido y los valores nacionales. Lo nacional debe erigirse como un factor de unidad, de movilización y de identidad.

La formulación de proyectos nacionales y de un proyecto latinoamericano, la búsqueda de la concertación de las fuerzas sociales al interior de cada país y la constitución de un frente latinoamericano

común son, en la segunda mitad de la década de los ochenta, factores políticos esenciales para conferir viabilidad a una estrategia que privilegie un desarrollo endógeno.

En las actuales circunstancias, no está asegurada para América Latina la opción de un desarrollo autónomo con resguardo de la integridad nacional. Si no se fortalece una capacidad sociopolítica nacional y latinoamericana, es probable que se imponga una inserción desintegradora que agudice la heterogeneidad y debilite las posibilidades de un desarrollo más equitativo y democrático en el mediano plazo. Por lo tanto, la tarea de mayor envergadura política es aglutinar las fuerzas disponibles para inducir una renovación de la base productiva nacional y un desarrollo más soberano, que se funde en la concertación interna y en la coordinación latinoamericana.

## Neoestructuralismo e inserción externa

*Ricardo Ffrench-Davis*

América Latina enfrenta una etapa crítica de su desarrollo. Sus perspectivas son de un prolongado período de estrangulamiento externo. Este surgió a la superficie a inicios del decenio, enmarcado por dos características sobresalientes. Una fue el intenso acostumbramiento de las economías latinoamericanas a una gran abundancia de recursos externos, frente a la cual las estructuras de producción y consumo se fueron acomodando. La otra característica es la acentuación durante los años setenta del "financierismo" en desmedro del desarrollo productivo.

Desde la emergencia de la crisis, los países de la región han estado efectuando ajustes en los cuales han predominado los rasgos regresivos, regresivos y una notoria pérdida de autonomía nacional. No se trata sólo, ni siempre, de un enfoque consciente equivocado. En muchas ocasiones, más allá de la efectiva restricción externa, responde a la ausencia de un enfoque integral y coherente apropiado a las nuevas condiciones estructurales internas y externas, vigentes en la actualidad y, previsiblemente, en los años venideros.

En esta nota perseguimos propósitos muy modestos. En la sección I se examina, brevemente, dónde estamos en términos del conocimiento. Por una parte, se considera el lastre impuesto por el enfoque monetarista durante los años setenta. Por otra, se recoge la herencia constructiva disponible por parte del estructuralismo y de las teorías del desarrollo que recogen elementos neoclásicos y poskeynesianos.

Este trabajo es un resumen del artículo "Neoestructuralismo e inserción externa" publicado en la Revista Nueva Sociedad núm. 80, Caracas, diciembre 1985, pp. 141-150

El examen se efectúa bajo el prisma de la búsqueda explícita de la trilogía de desarrollo económico, equidad y autonomía nacional.

En la sección II se esbozan algunos elementos que nos parece deberían poseer un enfoque alternativo de inserción externa, cuya principal característica sería la búsqueda de una interdependencia selectiva.

## I. NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE

Es altamente probable que los países en desarrollo enfrenten mercados externos poco dinámicos, con un acceso no expedito y con significativos signos de inestabilidad en los rubros competitivos con la producción local de los países importadores. Las proyecciones sobre la evolución del comercio internacional realizadas por diversas instituciones anticipan una expansión modesta para los próximos años. Las perspectivas menos halagüeñas serían agravadas por dos conceptos. Primero, la probabilidad de que la reactivación en las economías desarrolladas contenga sesgos contra las exportaciones de las naciones semi-industrializadas. Diversos estudios señalan que la recuperación en aquellos países no lograría retornar al alto nivel de empleo de que gozaron en los decenios precedentes. Esta situación contribuiría a entorpecer el acceso de las exportaciones de manufacturas de los países semi-industrializados que son relativamente intensivas en el uso de la mano de obra. Segundo, habría muchos más países en desarrollo procurando exportar a los mercados de los países industrializados. Estas dos tendencias se manifestarían en dificultades de acceso a los mercados y en inestabilidad. La consecuencia natural de esta situación sería un incremento del papel que las negociaciones y el poder político desempeñan en el logro de un mayor acceso a los mercados. Por otra parte, creemos que las condiciones vigentes en los mercados de los países desarrollados constituirán un factor que promoverá la reactivación de proyectos de integración y cooperación Sur-Sur.

A su vez, en el ámbito financiero, no cabe pensar en un retorno en el futuro previsible a una situación de abundancia de fondos crediticios privados y tasas de interés reales negativas o cercanas a cero. Hasta ahora, los países deudores han soportado una pesada carga. América Latina ha remesado en términos netos cerca de 46 mil millones de dólares a los bancos acreedores en el bienio 1983-84. Esa situación es arbitraria e insostenible y debe modificarse radicalmente.

No obstante, al margen de los cambios que tengan lugar en el sistema financiero internacional, los países en desarrollo se verán obligados a operar con un caudal de recursos financieros considerablemente menor que el que recibieron hasta 1981. Junto con el menudado dinamismo previsto para los mercados de exportación de manufacturas, el estrangulamiento financiero plantea un difícil desafío. Resulta claro que la superación del estrangulamiento externo requiere una reestructuración de las formas de relación con el exterior. Se requiere una relación económica internacional que favorezca la equidad interna y la autonomía de las políticas públicas, y que impulse de manera deliberada el desarrollo nacional.

De diversas maneras, frente a la emergencia de la crisis en 1982, los países han adoptado dos tipos de políticas. Por una parte, han restringido la demanda agregada. Por otra, han intentado reasignar el gasto hacia los bienes nacionales; para ello han recurrido a las importaciones cambiarias y a diversos mecanismos para reducir las importaciones. En general, para lo último se han utilizado medidas de emergencia, sin criterios explícitos que las hagan compatibles con un programa de reestructuración de mediano plazo.

La situación guarda cierta similitud con el camino seguido por América Latina en los años cincuenta. Sin embargo, en aquella ocasión, el desafío era menor y la región se encontraba en un nivel de desarrollo económico y social inferior. En las actuales condiciones, se requiere un diseño más elaborado y selectivo.

En la experiencia de los años cincuenta hay algunos aspectos que por lo común concitan un reconocimiento mayoritario como defectos de aquella etapa. En primer lugar, sobresale la falta de selectividad de las políticas sustitutivas. La protección tendió a ser indiscriminada, sin incorporar en la determinación de su nivel y su estructura objetivos explícitos del desarrollo nacional. Dos casos notorios se refieren a la ausencia del empleo productivo entre las variables tomadas en consideración y a la segmentación promovida entre la manufactura, por un lado, y la agricultura y la minería, por el otro.

En segundo lugar, se destaca la despreocupación por la producción de exportables, y por los efectos negativos sobre éstos que provocaban la protección indiscriminada a los sustitutos de importaciones y los recurrentes atrasos a que era sometido el tipo de cambio real. Con frecuencia ocurrió efectivamente una segregación entre la SI y las exportaciones, con lo que se desperdició la oportunidad de generar divisas en forma más estable y económica. Esa discriminación fue consecuencia no de la protección en sí, sino de la arbitrariedad y de los excesos que la caracterizaron. En términos

globales, los excesos del librecambismo en la otra dirección han resultado ser aún más negativos, como se constata en el Cono Sur.

En tercer lugar, surgen las deficiencias que revistió el comportamiento de las empresas públicas. Ello obedeció a la falta de objetivos y de normas de regulación para lograr un funcionamiento dinámico y eficaz de estas empresas. Un Estado que sea activo en la producción requiere, por supuesto, contar con empresas públicas eficientes y dinámicas. Confiar en que éstas por el mero atributo de ser públicas operarán en forma eficaz puede resultar tan reñido con la realidad como el supuesto ortodoxo respecto a la eficiencia natural de las empresas privadas. En consecuencia, reviste primera prioridad la identificación de criterios, normas y controles que empujen a las empresas a operar en forma eficiente y dinámica.

Una respuesta en el campo de los enfoques teóricos fue la del monetarismo global. Este promovió la liberalización indiscriminada de las importaciones y de los mercados financieros internos, la privatización de la deuda externa y de empresas públicas; en el ámbito cambiario propugnó el enfoque monetarista de balanza de pagos y la fijación (congelación) de los tipos de cambio. Estas propuestas se aplicaron con diversos grados a través de la región, pero alcanzaron gran intensidad en el Cono Sur, en particular en Chile después del golpe de 1973.

Uno de los rasgos distintivos del enfoque monetarista ha sido su "globalismo" y el desconocimiento de los problemas de carácter estructural. Hace tabla rasa con los avances que se habían registrado en el pensamiento económico en relación a la heterogeneidad estructural y a las segmentaciones de mercados. A pesar de su disfuncionalidad para el desarrollo latinoamericano, el enfoque monetarista adquirió una posición predominante en varios países de la región. Su influencia estuvo asociada al carácter del endeudamiento externo y a su gran magnitud, y al hecho de que fue el pensamiento predominante en los gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña y en ciertos medios académicos e instituciones internacionales. Luego de la emergencia de la crisis y de los problemas asociados al tipo de ajuste que se ha estado realizando, hay cada día más conciencia respecto de lo inadecuado del enfoque monetarista.

El retorno mecánico a políticas como las aplicadas en los decenios precedentes, tampoco parece apropiado. Ya se señaló que hubo defectos serios y que en los años ochenta las economías latinoamericanas han avanzado más en su industrialización, no obstante los retrocesos recientes. Por ello, requieren políticas ajustadas a las nuevas condiciones internas y externas imperantes.

En la búsqueda de un nuevo paradigma no se comienza desde cero. Nos parece que muchos aspectos heredados del pensamiento estructuralista desarrollado en los años cincuenta para adelante mantienen gran vigencia. La existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la mundial, la presencia de desequilibrios múltiples y profundos, el rol fundamental de las variables institucionales, entre otros aspectos, son de gran significación. El estructuralismo adoleció, sin embargo, de dos insuficiencias. Una fue la despreocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo: los espacios de maniobra en lo referente a los déficit fiscales y la liquidez monetaria ocuparon un lugar secundario en el pensamiento estructuralista. No se pasó de manera sistemática del diagnóstico del origen de los desequilibrios al terreno de las políticas de regulación adecuadas. La otra limitación se ubicó en la debilidad de la reflexión en las políticas de mediano plazo, que conectaran los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación.

Los criterios de regulación del comercio exterior, mecanismos de impulso de la inversión, generación de empleos productivos, control de la inversión extranjera, organización del sistema financiero, ocuparon un espacio secundario en el desarrollo del pensamiento estructuralista. Sin dudas, éste influyó en los avances que se alcanzaron en la aplicación de políticas públicas en estas áreas. No obstante, no hubo un esfuerzo sistemático de elaboración de políticas económicas que acompañaran al diagnóstico estructuralista. Los avances, que los hubo, fueron parciales, sin constituir una preocupación central.

Luego del retroceso experimentado bajo el peso del monetarismo, a nuestro juicio corresponde retomar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto con el largo plazo, la concertación entre sectores públicos y privados, la construcción de estructuras productivas y de gestión que tengan incorporadas en sí una mayor igualdad, y consideraciones respecto de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional, son aspectos que poseen gran relevancia. Es lo que puede denominarse "neo-estructuralismo".

En la sección siguiente abordamos brevemente algunos de los aspectos más relacionados con el sector externo.

## II. LINEAMIENTOS DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO: ASPECTOS ESTRUCTURALES E INSTRUMENTALES DEL COMERCIO EXTERIOR (1)

El rasgo distintivo de estrategias y políticas neoestructuralistas deben ser su selectividad y su propósito de influir deliberadamente en la economía. Ello marca una distinción esencial con el globalismo y la supuesta "neutralidad" del enfoque neoliberal. El mencionado rasgo distintivo queremos ilustrarlo con el examen de dos grupos de aspectos. Uno se refiere a la selección de áreas de desarrollo productivo prioritario, que involucra una acción directa del gobierno central sobre el mercado. El otro grupo se refiere a políticas que actúan por intermedio de la regulación del sistema de precios. Se examina como la heterogeneidad estructural y las segmentaciones recomiendan un diseño distinto de las correspondientes políticas de comercio exterior.

### 1. Campos de desarrollo prioritario y las ventajas comparativas dinámicas

El uso ingenuo del concepto de "ventajas comparativas" que hace el pensamiento ortodoxo liberal no justifica el rechazo del concepto mismo. El está asociado a la "eficiencia" y ésta consiste sencillamente en la capacidad de lograr los objetivos que uno se propone. En consecuencia, lo que se requiere es redefinir el concepto y su utilización, de manera que recoja eficazmente los objetivos y las características de la sociedad en que se aplique. Es lo que suele llamarse ventajas comparativas dinámicas y sociales (VCD).

El enfoque ortodoxo postula su rechazo a una estrategia de desarrollo que sea impulsada activamente por el sector público y la iden-

(1) La serie de Lecturas de El Trimestre Económico, que dirigió en forma excelente Oscar Soberón, contiene muchas valiosas contribuciones de autores que se insertan en la tradición estructuralista o neoestructuralista.

Los tópicos cubiertos en esta sección han sido abordados en mayores detalles por el presente autor en el texto *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979; en "Estrategia de apertura externa selectiva", *Reconstrucción económica para la democracia*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1983 y *El Trimestre Económico*, núm. 203, julio-septiembre de 1984. Véase también la colección de ensayos de diversos autores *Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981

tificación por éste de sectores "estratégicos". Por el contrario, sostiene que las ventajas comparativas de mercado, que supone que son claramente identificables en la práctica, deben ser las determinantes únicas de la asignación de recursos. Dos problemas importantes surgen frente a este planteamiento. Por una parte, los mercados contienen distorsiones. El ejemplo más flagrante en América Latina es la desocupación de la mano de obra; es a todas luces conveniente intervenir en el mercado para promover una mayor ocupación productiva, y ello no se logra eficazmente con sólo subsidios al uso de mano de obra. En segundo lugar, las ventajas comparativas son en muchos casos difíciles de identificar, porque contienen un componente adquirible que es mucho más importante que el natural. Esto resulta especialmente válido para la industria manufacturera, pero también lo es en determinados rubros de la agricultura, la minería, la comercialización internacional, los servicios de ingeniería, etcétera.

En las economías en proceso de cambio, la visualización de las ventajas comparativas no constituye una variable generalizadamente definida y conocida, salvo en los casos de bienes cuyas ventajas están basadas en recursos naturales, clima y ubicación geográfica privilegiados, o en alguna cualidad ya adquirida (tecnología cautiva, calificación excepcional del personal). Estos casos están lejos de cubrir la totalidad de las actividades eventualmente productivas. Por el contrario, hay numerosos proyectos cuyos costos o beneficios dependen de manera significativa de las economías externas o de escala o de especialización que estén en condiciones de aprovechar, y de los mercados con que cuenten (2). Es probable, entonces, que las ventajas comparativas sean en estos casos difusas, y que el mercado esté incapacitado para entregar por sí solo una respuesta única y óptima. Entonces la estructura productiva resulta distorsionada y el volumen de inversión inferior al potencial. En breve, se obtiene una asignación ineficiente de un volumen de recursos subóptimos.

En estos casos de ventajas "difusas" corresponde un papel insustituible a la autoridad económica, como agente seleccionador de familias de productos o complejos estratégicos en los cuales se deben concentrar los esfuerzos de generación de externalidades dinámicas, aprovechar economías de escala y buscar mercados exteriores. Hay dos opciones frente a la de estado activo. Ellas son la concentración

(2) Téngase presente, por ejemplo, las persistentes diferenciales de precios que se han registrado entre mercados de países industrializados en los años ochenta. La posición competitiva del exportador del país en desarrollo dependerá entonces del país a cuyo mercado logre acceso.

y la selectividad en los esfuerzos por intermedio de un papel protagónico de las corporaciones transnacionales o de un número reducido de grandes grupos económicos nacionales. La primera opción es antagónica al objetivo de autonomía nacional y desarrollo con perfiles propios, y la segunda se contrapone a los objetivos de equidad y de desarrollo democrático.

En las situaciones en las que las ventajas comparativas obedecen fundamentalmente a atributos adquiribles, la eficiencia exige selectividad y concentración de esfuerzos. Esta opción, en consecuencia, difiere del enfoque ortodoxo en cuanto procura poner en marcha un proceso deliberado de fomento de la producción, y difiere del enfoque tradicional de sustitución indiscriminada de las importaciones en cuanto se trata de un esfuerzo selectivo y coordinado en diversos frentes, y le otorga un papel también estelar a las exportaciones.

Algunos criterios de selección serían: enfocar la atención en actividades con "ventajas comparativas adquiribles" y con eslabonamientos y efectos multiplicadores dinámicos significativos en los ámbitos productivos o distributivos. Un aspecto prioritario en este sentido debe ser la capacidad de generar empleo por parte de las actividades en cuestión.

La selección de campos debe ser acompañada por una serie de acciones concertadas de los sectores público y privado. En efecto, la rentabilidad de una planta está subordinada a la eventual instalación de otras que la complementen, en especial en el caso de zonas de menor desarrollo. La complementación incluye la producción de servicios comunes, la oferta de insumos, la creación de canales de comercialización y de difusión del conocimiento y la negociación para lograr acceso a mercados externos. La programación de inversiones —en el sentido de seleccionar una familia de productos afines cuya elaboración se proyecta promover en forma coordinada— y la concentración del apoyo del Estado contribuye a suministrar a cada inversionista un marco económico más definido. En efecto, la programación conjunta de la familia de productos —aun cuando las actividades de inversión sean realizadas por diferentes empresas públicas o privadas en sus diversas formas de gestión y propiedad— permite visualizar con mayor precisión que en un mercado sin regulación la presencia y la magnitud de las economías externas dinámicas.

Naturalmente, un inversionista público aislado puede experimentar las mismas dificultades. Lo esencial del argumento reside entonces no en la eficiencia relativa de empresarios públicos y privados, lo que depende de otras consideraciones, sino en que en el contexto descrito la operación del mercado ciertamente no es la óptima. En

consecuencia, hay un terreno para interferir en él, aun con cierto margen de error, acrecentando no obstante su eficiencia. La intervención sobre el mercado está dirigida tanto a contribuir a perfilar mejor las "ventajas comparativas" como a generarlas, en sectores en los cuales éstas dependen principalmente de atributos que son adquiribles en la especialización productiva misma o mediante la selección de esferas de especialización.

En síntesis, ante la presencia de externalidades dinámicas y de economías de escala y de especialización reviste gran importancia la acción per se de seleccionar campos donde concentrar la inversión, el desarrollo institucional y la infraestructura industrial. Cuanto mayores sean las externalidades y las compañías de especialización, más difusas tienden a ser las "ventajas comparativas" y mayor la necesidad de intervenir en el mercado. Incluso la selección al azar, siempre que se realice entre los campos de actividad donde los componentes dinámicos adquiribles son significativos, puede contribuir a generar eficientemente "ventajas comparativas" y a brindar mayores oportunidades de inversión. La evidencia proveniente de los países semi-industrializados que han logrado un crecimiento sostenido apoya esta hipótesis, en contraste con las limitaciones que exhiben el proteccionismo indiscriminado y la liberalización irrestricta.

## 2. Selectividad, resustitución y factores de consumo

La selectividad del desarrollo industrial es fundamental para su expansión sostenida y para que el desarrollo nacional se vea lubricado por el impulso exportador.

Se requiere un esfuerzo sistemático de reflexión acerca de los criterios más apropiados para identificar ventajas comparativas adquiribles, y los medios más idóneos para transformarlas en adquiridas, presencia de variadas formas de heterogeneidad estructural.

El sistema de precios puede jugar un papel muy importante como instrumento de planificación y coordinación. Luego de efectuadas decisiones estratégicas tales como la selección de un área productiva, restan innumerables decisiones sobre tecnología, escala de producción, abastecimiento de bienes intermedios, en las que los precios relativos deben desempeñar un rol. La forma en que se regulen variables como el perfil arancelario, las tasas de interés y el tipo de cambio es determinante de la coherencia o contraposición entre diferentes objetivos y plazos.

La estructura de la producción influye sobre el nivel de empleo productivo, sobre el grado de igualdad o diferenciación de patrones

de consumo, sobre la estructuración regional de la producción y sobre la integración de las nuevas producciones a la economía nacional o a la mundial.

Resulta evidente que las economías latinoamericanas en general requieren acometer cambios estructurales muy profundos, más de fondo que los que fueron necesarios en las décadas anteriores. Esta necesidad se encuentra asociada al acostumbramiento que se fue produciendo en los mercados nacionales a la situación externa imperante en los años setenta.

Las economías nacionales deberán habituarse ahora, por el contrario, a funcionar con una menor disponibilidad de divisas. Por otra parte, el carácter de los desafíos que se visualizan para el futuro obligará al Estado a asumir en varios países de la región, al margen de consideraciones ideológicas, en respuesta a imperativos pragmáticos, un rol mucho más vigoroso en la conducción del proceso económico. Esto reabrirá la necesidad de diseño de normas que mejoren la eficiencia de las actividades públicas y que posibiliten su control social. La región en su conjunto, asimismo, tendrá que abocarse a una nueva fase de sustitución de importaciones, una vez más bajo el peso de las circunstancias. Naturalmente, resultará determinante la forma como se encauce este proceso. Si se intenta reeditar en forma mecánica la experiencia de los años cincuenta, con toda su improvisación, lo más probable es que los resultados terminen siendo menos favorables que por aquel entonces, ya que la región en su conjunto se encuentra hoy en un estado más avanzado de industrialización, por lo cual la selectividad y coherencia es más necesaria.

En este contexto, debería operarse un cambio apreciable en los patrones de consumo imperantes en la región. En el decenio pasado hubo una tendencia muy marcada a imitar en este terreno a las naciones industrializadas. La imitación se vio favorecida por la enorme afluencia de recursos externos, que se destinaron en alto porcentaje, como ya hemos visto, a financiar un consumo artificial para lo que son los niveles promedios de ingreso en la mayoría de los países. Las importaciones que afluyeron en grandes cantidades a la región eran en su mayor parte características del nivel y la estructura de consumo de sociedades industrializadas, con ingresos 5 ó 10 veces superiores a los de las naciones latinoamericanas.

Ya esas importaciones han caído drásticamente y lo más probable es que permanezcan en el deprimido nivel actual a causa de la enorme estrechez de divisas que se seguirá afrontando. Este factor externo puede contribuir en forma indirecta en favor de una estructura de consumo más igualitaria. La composición misma de la oferta, en

respuesta a la escasez de divisas, dejará de ser tan compleja y amplia en términos cualitativos. Sin embargo, en ausencia de una política deliberada, el resultado puede ser la consolidación de la concentración actual.

¿Queremos con el proceso de resustitución de importaciones reproducir, ahora con producción nacional, la estructura de consumo de las naciones industrializadas que por algún tiempo tuvieron algunos grupos sociales merced a las importaciones y, en definitiva, a la gran afluencia de crédito externo? ¿O se desea más bien poner el acento, en esta fase inevitable de resustitución, en los sectores que producen para satisfacer las necesidades básicas de la población? Por diversas razones, técnicas y de carácter ético, la alternativa conveniente es la segunda. Las experiencias neoliberales en varios de los países durante los últimos años han dejado en evidencia que para promover una mayor igualdad, no es posible ignorar lo que sucede con la estructura productiva y concentrarse únicamente en programas de erradicación de la extrema miseria o en algunas líneas de subsidios. Tal vez dichos instrumentos sean eficientes y suficientes en otras sociedades, cuyos niveles de ingreso son muy superiores a los nuestros y que registran grados de desigualdad muy inferiores. Pero en las economías latinoamericanas resulta ineludible, a mi juicio, promover una menor dispersión en la composición del consumo. Y una estructura de la producción concordante con ella.

## AUTORES

BAÑO, Rodrigo: Abogado y sociólogo chileno. Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Autor, entre otras obras, de: "El conflicto político en América Latina", "Ruptura hegemónica: Argentina, Brasil y Chile en el autoritarismo defensivo".

BITAR, Sergio: Ingeniero y economista chileno. Consultor del SELA. Exministro de Minería. Entre sus publicaciones destacan: "Corporaciones multinacionales y autonomía nacional", "Transición, socialismo y democracia", "Chile: liberalismo económico y dictadura política".

DI FILIPPO, Armando: Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

FALETTI, Enzo: Sociólogo chileno. Exdirector y profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Asesor regional de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Coautor con Fernando H. Cardoso de "Dependencia y Desarrollo en América Latina".

FFRENCH-DAVIS, Ricardo: Economista chileno. Investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN). Autor, entre otras obras, de: "Economía internacional", "El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica".

FLISFISCH, Angel: Sociólogo chileno. Exdirector y profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

GONZALEZ, Norberto: Economista argentino. Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

KRAWCZYC, Miriam: Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

LECHNER, Norbert: Abogado y cientista político chileno. Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Coordinador del área "Teoría del Estado y de la Política" en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

MARTNER, Gonzalo: Economista chileno. Exdirector de la Oficina de Planificación, Programación y Evaluación de las Naciones Unidas. Actual director del Programa sobre el Futuro de América Latina PROFAL/UNITAR. Autor de "Introducción a las economías del Tercer Mundo".

PINTO, S.C., Aníbal: Economista chileno. Exdirector de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Director de la revista de economía política "Pensamiento Iberoamericano".

VARAS, Augusto: Sociólogo chileno. Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Autor de importantes publicaciones sobre problemas de seguridad.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

## **Derechos y permisos**

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)